تقرير

أعمال المجلس النيابي

لعامَيّ 2019-2020

المرصد البرلماني - المفكرة القانونية

تشرين الثاني 2021

المفكرة القانونية

أعمال المجلس النيابي

لعامَيّ 2019-2020

المرصد البرلماني - المفكرة القانونية

تشرين الثاني 2021

المفكرة القانونية

إعداد: عماد صائغ، حلا النجار، كارين الغزّاوي، شهرزاد يارا الحجّار

• **شارك في الإعداد:** جيسيكا الشمالي (الكتاب الأوّل)؛ فادي إبراهيم (الفصلان 1 و3 من الكتاب الثاني)؛ د. ألين طانليان فاضل (الفصل 7 من الكتاب الثاني)، استوديو أشغال عامّة (الفصلان 7 و10 من الكتاب الثاني)

تحرير: ميريم مهنّا

مراجعة: نزار صاغية

تدقيق لغوي: عماد الديراني

الناشر: المفكرة القانونية

info@legal-agenda.com

بناية جوزيف معوّض 1970، الطابق الأوّل، شارع بني كنعان، بدارو - بيروت، لبنان.

هاتف/فاكس: 009611383606

www.legal-agenda.com

تصميم المطبوعة: خلود حجازي

الخط المستعمل: IBM Plex Sans Arabic

رسوم: رائد شرف

تصميم الرسوم البيانية في الكتاب الأوّل: علي نجدي

تمّ إنتاج هذه المطبوعة بدعم مالي من مؤسسة هينرش بول - مكتب الشرق الأوسط. الآراء الواردة هنا تعبّر عن آراء المؤلّفين وبالتالي لا تعكس بالضرورة وجهة نظر المؤسسة.
Creative Commons Licence 2.5

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
بيروت
الشرق الأوسط

© حقوق الملكية 2021 للمفكرة القانونية

تسمح المفكرة القانونية بصفتها مالكة لهذه المطبوعة بنسخ أي جزء منها أو تخزينه أو تداوله على أن يتم ذلك لغايات غير تجارية ومن دون أي تحوير أو تشويه، وعلى أن يذكر بشكل واضح وجلي في كلّ مرة اسم المفكرة القانونية.

الفهرس

مقدّمة 5

الكتاب الأوّل: التقييم الكمّي لِنتاج المجلس النيابي 2019-2020 9

الكتاب الثاني: النتاج التشريعي للمجلس النيابي 69

الباب الأوّل: السلطات والوظائف والخدمات العامّة 70

الفصل 1: السلطات والهيئات العامّة 72

الفصل 2: الدستور والجنسيّة والجماعات الإثنية والدينية 77

الفصل 3: الموازنة العامّة لعامَيْ 2019-2020 80

الفصل 4: الأملاك العامّة الضرائب والجمارك 96

الفصل 5: الوظيفة العامّة والإدارات العامّة 101

الفصل 6: الخدمات العامّة والتنمية 107

الفصل 7: تنظيم الحياة المدنية وسياسات الوئام الاجتماعي 123

الفصل 8: الأمن الداخلي والخارجي 127

الفصل 9: تنظيم قطاعات مهنية 129

الفصل 10: البلديّات واللامركزيّة 133

الباب الثاني: مكافحة الفساد ونقيضها 142

الفصل 11: مكافحة الفساد والشفافيّة 144

الفصل 12: العفو العامّ وتعطيل مفاعيل قوانين نافذة 158

الباب الثالث: الحقوق 170

الفصل 13: الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية 172

الفصل 14: الحقوق المدنية والسياسية والمحاكمة العادلة 176

الفصل 15: مساواة وتمييز وحماية الفئات المهمّشة أو الهشّة 181

الفصل 16: البيئة 187

الباب الرابع: الأزمات والكوارث 196

الفصل 17: الأزمات المالية والاقتصادية 198

الفصل 18: أزمة جائحة كورونا 202

الفصل 19: كارثة تفجير المرفأ 211

الفصل 20: معالجة التداعيات الاجتماعية للأزمات 217

الباب الخامس: العلاقات الدولية 220

الفصل 21: علاقات دولية 222

ملحق: تعديل قانون التجارة اللبناني: خطوة ناجحة نحو تسهيل الأعمال وتشجيع الاستثمار؟ 233

مقدّمة التقرير

تقرير المرصد البرلماني لعامَيْ 2019 و2020
برلمان الأزمات

نسعى في هذا التقرير إلى تقييم عمل البرلمان اللبناني خلال عامَيْ 2019 و2020. وقد تكون هاتان السنتان الأصعب في تاريخه، حيث شهدَتا انهياراً مالياً واقتصادياً وحراكاً قد يكون الأكبر من نوعه، بقي المجلس في الغالب عاجزاً عن التعامل معها بشكل مناسب. فلا هو ارتقب الأزمة قبل حصولها، ولا أبدى حماسة في معالجة مفاعيلها أو في اجتراح حلول لتجاوزها. سنطرح في هذه المقدّمة بعض العناوين العامّة التي تُلخّص حصيلة العمل البرلماني خلال هذه الفترة، على أنْ نُفصّل لاحقاً نتاجه الكمّي في كتاب أوّل ونتاجه النوعي في كتاب ثانٍ.

1. تسفيه الخطر العامّ والصالح العامّ

بدراسة النتاج التشريعي للمجلس يتبدّى أنّه فشل في ارتقاب الانهيار قبل وقوعه وفشل في معالجته من بعدها. وهذا ما نتبيّنه بشكل خاصّ من قصور قانون موازنة العام 2019 الذي أُقِرّ نهاية تمّوز 2019، أي عشيّة الأزمة، كما من قصور قانون موازنة العام 2020 الصادر غداتَها. فقد اشتركت الموازنتان بعناوين يُراد منها الإيحاء بتوفّر نوايا إصلاحية تنسجم مع اشتراطات مؤتمر سيدر أو تعمل على احتواء انتفاضة 17 تشرين وغضبها (بالنسبة إلى موازنة 2020)، وتحديداً الإيحاء بوجود نيّة بتخفيف عجز المُوازنة أو تحريك قطاعاتٍ اقتصادية أو زيادة الشفافيّة. وهي عناوين بقيت في غالبِها ذات بعد رمزي أو مفعول جدّ محدود. ومن الأمثلة الفاقعة على ذلك، الضرائب المضافة في موازنة 2019 التي تمثّلت في فرض رسوم على لوحات السيّارات المميَّزة أو على اللوحات الإعلانية. إلى ذلك، عمدت موازنة 2020 إلى تخفيض العجز بشكل مصطنع وشبه احتيالي من خلال نقل جزء من كلفة خدمة الدين العامّ من الخزينة إلى حسابات مصرف لبنان لإخفاء هذه الكلفة.

ولا ينحصر القصور التشريعي لمعالجة الانهيار في قانونَيْ الموازنة، بل ينسحب على مجالات التشريع الأخرى. ومن الأمثلة الفاقعة على ذلك، تشريع استعمال القنّب الهندي لغايات طبّية مع إبرازه كحلّ أساسي للتنمية، كلّ ذلك ارتجالاً ومن دون أيّ دراسة للمفاعيل المتوخّاة منه. الأمر الثاني الذي أظهر فشلاً تشريعياً كبيراً في مواجهة الأزمة تمثّل في تخلُّف البرلمان عن إقرار قانون الكابيتال كونترول.

ولم تكتفِ الكتل النيابية بتجاهل تحدّيات الأزمة قبل أو بعد وقوعها، بل إنّها عمدت أحياناً إلى استغلال مفاعيلها لتعزيز شبكات الزبائنية التي تُقيمها. فبدل أن يسارع إلى وضع تشريعات تُحسّن أوضاع السجون وتخفّف من اكتظاظها، بخاصّة في زمن كورونا، وردت إلى الهيئة العامّة مجموعة من القوانين التي تهدف إلى منح العفو العامّ لفئات واسعة مِمَّن هم خارج السجون، بخاصّة فئتَيْ تجّار ومزارعي الموادّ المخدّرة في البقاع والإسلاميين بحجّة كورونا. وبفعل حدّة المساومات السياسية في هذا الشأن، فشلت كتل نيابية مختلفة في تمرير قانون العفو العامّ، إلّا أنّ ذلك لم يدفعها إلى تقديم اقتراحات بديلة تركّز حصراً على تخفيف الاكتظاظ. وإذ قدّم بعض النوّاب اقتراحات في هذا الخصوص، فإنّ رئيس المجلس لم يُبدِ أيّ حماسة لعرضها على نقاش الهيئة العامّة. وبذلك بدت الجهات الداعمة لقانون العفو العامّ، ومنها رئاسة المجلس، كأنّها تتعامل مع

جائحة كورونا على أنّها مجرّد حجّة لتمرير قانون عفو عامّ أكثر ممّا هي خطر على حياة السجناء وصحّتهم يفرض التدخّل السريع لتخفيف الاكتظاظ. وهذا ما نتوسّع في عرضه في الكتاب الثاني من هذا التقرير.

وفي الاتّجاه نفسه، استغلّ المجلس أزمة كورونا لتعزيز روابط الزبائنية. ومن أبرز الأمثلة على ذلك، إسراع المجلس في تعديل المادّة 32 من قانون موازنة 2020 التي كانت منعتْ أشخاص القانون العامّ من تقديم الهبات، بعد أسابيع من إقرارها. عليه، وبعدما مُنعت هذه الهبات بهدف تعزيز الشفافيّة وحماية المال العامّ، رُفع هذا المنع بحجّة تقديم مساعدات اجتماعية تلبية للحاجات التي فرضتها الجائحة.

يُضاف إلى ذلك أنّ المجلس النيابي استغلّ ضرورة معالجة العجز في الموازنة العامّة لإجراء كمّ من الإعفاءات والتسويات الضريبية، بخاصّة تلك التي ضمّنها في الموازنة العامّة لسنة 2019. وفي حين برّر هذا الاتّجاه بأنّ هذه الإعفاءات تساعد في حثّ المكلَّفين على تسديد المبالغ المستحقّة في ذمّتهم، فإنّ المجلس الدستوري كان قد أوضح في قراره رقم 2018/2 أنّ هذه التسويات إنّما تؤدّي إلى مكافأة المتخلِّفين عن تسديد الضريبة وتشجيع التهرُّب الضريبي، فضلاً عن المسّ بالعدالة الضريبية. وفي الاتّجاه نفسه، ذهب قانون موازنة العام 2020 إلى اعتماد سعر الصرف الرسمي لجباية الضرائب والرسوم الأمر الذي خلق حالة من اللاعدالة الضريبية بين مَن بقيت مداخيله بالليرة اللبنانية وبين مَن يتقاضى مدخوله بالعملات الأجنبية.

2. أزمة شرعيّة البرلمان في ظلّ الحراكات الاجتماعية

لم يسبقْ أن استطاعتْ قوى مجتمعية طوال السنوات الماضية أن تمنع المجلس النيابي من الانعقاد لتمرير مخالفات أو قوانين سيّئة. إلّا أنّ بعد 17 تشرين 2019، تمكّن زخم الحراك الاجتماعي من منع المجلس من الانعقاد في جلستَيْن تشريعيَّتَيْن كانتا حُدِّدتا في 12 و19 تشرين الثاني 2019 ووُضِعتْ على جدول أعمالهما مقترحات تناقض مبادئ المنتفضين، وعلى رأسها قانون العفو العامّ. وإذ أُجِّلت الجلسة الأولى لمدّة أسبوع بسبب «مخاوف أمنية»، فرض المتظاهرون صبيحة موعد الجلسة الثانية طوقاً على جميع مداخل المجلس النيابي منذ ساعات الصباح ما منع وصول النوّاب إليه، ومنع تالياً انعقاد الجلسة، كلّ ذلك وسط إعلان كتل نيابية مقاطعتها الجلسة استجابةً لمطالب الناس.

وعلى وقع الانتفاضة، قدّم نوّاب مستقلّون وكتل نيابية اقتراحات قوانين عدّة إلى المجلس النيابي إثباتاً لتفاعلها الإيجابي مع مطالب الناس، من أبرزها الاقتراحات المقدَّمة لرفع الحصانات الوزارية أو الحصانات عن الموظّفين العامّين أو لتضييق مجال السرّيّة المصرفية. وفور انحسار التظاهرات الشعبية، عبّر نائب رئيس مجلس النوّاب إيلي الفرزلي عن ضيق صدره من هذا التوجّه، الذي وصفه بالشعبوي ويهدف إلى «استرضاء الناس على حساب كرامة المجلس». وقد سجّل المرصد بشكل خاصّ في هذا الإطار خطاب الفرزلي الذي ألقاه في الجلسة التشريعية في 21 نيسان 2020، لجهة أنّ القوانين المُستمَدّة من خطاب الشعب هي «استرضاء على حساب كرامة المجلس»، ورفض ما أسماه «تزاحماً في تبرئة النفس من دم هذا الصدّيق». وصرخ بجميع النوّاب وبنبرة حادّة: «اصرخوا ودافعوا عن وجهة نظركم»، وكأنّه يدعوهم إلى التوحّد في وجه الشعب معتبراً أنّ الإسراف في تبرئة الذات هو إسقاط لها، ومؤكّداً أنّه «يؤكل الثور الأبيض يوم يؤكل الثور الأسود» وداعياً إلى التعلّم منه (الفرزلي) كونه «صاحب خبرة» في السلطة السياسية.

وعليه، بدا واضحاً أنّ مجلس النوّاب انحنى بداية أمام عاصفة الحراك الشعبي لينقضّ أعيانُه عليه فور انحساره في خطاب بدا فيه كأنّما النوّاب يستمدّون سلطتهم من أنفسهم وليس من الشعب.

3. ازدواجية البرلمان في مجال المحاسبة: الخطاب شيء والأفعال شيء آخر

خلال هاتين السنتَيْن، برزتْ الشعارات في أوساط البرلمان تؤكّد نيّتَه مكافحة الفساد وإيلاء استقلال القضاء الأولويّة، قبل 17 تشرين 2019 كما بعدها. ويجدر هنا لفت النظر بشكل خاصّ إلى تعهّد رئيس مجلس النوّاب عقدَ جلسات مساءلة شهرية للحكومة في 6 شباط 2019، وإلى مبادرته فوراً بعد انتفاضة 17 تشرين إلى إعلان الأولويّة لإقرار عدد من قوانين مكافحة الفساد أُدرِجَت على جدول أعمال الجلستَيْن التشريعيَّتَيْن في 12 و19 تشرين الثاني 2019.

إلّا أنّه رغم هذا الخطاب ورغم إقرار عدد من القوانين الهامّة لمكافحة الفساد (مثل قانون مكافحة الفساد في القطاع العامّ وقانون الإثراء غير المشروع)، فإنّ واقع الممارسة ذهب غالباً في اتّجاه آخر:

أوّلاً، عقدت الهيئة العامّة للمجلس جلسة يتيمة لممارسة دورها الرقابي في مساءلة الحكومة في نيسان 2019، وهو الأمر الذي يعكس تخلّيها التامّ عن هذا الدور. وقد وجّه خلال هذه الجلسة سبعة نوّاب إلى الحكومة 13 سؤالاً أجابت الحكومة، مُمثَّلةً برئيسها سعد الحريري، بشكل مجتزأ عليها. كما فتح الرئيس برّي المجال للمزيد من الأسئلة المباشِرة المطروحة من قِبل النوّاب ضمن حدود الساعتَيْن المخصَّصتَيْن للمساءلة. وكان من المقرّر أن تُعقد جلسة لمساءلة حكومة حسّان دياب في 13 آب 2020 عقب انفجار المرفأ، إلّا أنّ استقالة الحكومة أطاحت بالجلسة.

ثانياً، تضمّن جدول أعمال الجلستَيْن المقرَّتَيْن في 12 و19 تشرين الثاني 2019 والحاصلتَيْن مباشرة بعد انتفاضة 17 تشرين اقتراحَيْ قانون هما بمثابة نقيض لمكافحة الفساد وهما اقتراح قانون العفو العامّ واقتراح قانون بإنشاء المحكمة المختصّة بالنظر في الجرائم المالية الذي كان سيؤدّي في حال إقراره إلى إنشاء محكمة مُسيَّسة تحت إشراف السلطة السياسية ممثَّلة بالمجلس النيابي.

ثالثاً، رغم الحماسة المعلنة للحدّ من السرّيّة المصرفية انتهت الجلسة التشريعية للنظر في اقتراحات القانون المقدّمة في هذا الخصوص إلى إعادة حصر رفع السرّيّة المصرفية بهيئة التحقيق الخاصّة، بعدما رفض النوّاب منح النيابات العامّة إمكانية رفعها بحجّة أنّ القضاء مُسيَّس وغير مستقلّ. وفي حين بدا من الضروري إجراء تدقيق جنائي على حسابات مصرف لبنان تبعاً للجدل حول حجم الخسائر والهندسات المالية، فإنّ المجلس انتهى إلى قانون يحصر رفع السرّيّة بمدّة زمنية ضيّقة ولحاجات التدقيق فقط، من دون أن يكون من الجائز تجاوز هذه السرّيّة في أيّ ملاحقة قضائية قد تفرضها نتائج التدقيق الجنائي.

رابعاً، امتنع مكتب البرلمان عن وضع أيّ من المقترحات الهادفة إلى تعديل نظامه الداخلي في اتّجاه تعزيز الشفافيّة ومن أبرزها اقتراحات القوانين لجعل جلسات اللجان النيابية علنية.

أخيراً، وفي حين عدّل المجلس النيابي المادّة 419 ليشدّد عقوبة التدخّل لدى القضاة، لا يزال منذ العام 2018 اقتراح قانون استقلاليّة القضاء المُعَدّ من «المفكّرة القانونية» قابعاً لدى لجنة الإدارة والعدل برئاسة النائب جورج عدوان.

4. انحسار العمل البرلماني... بفعل كورونا فقط؟

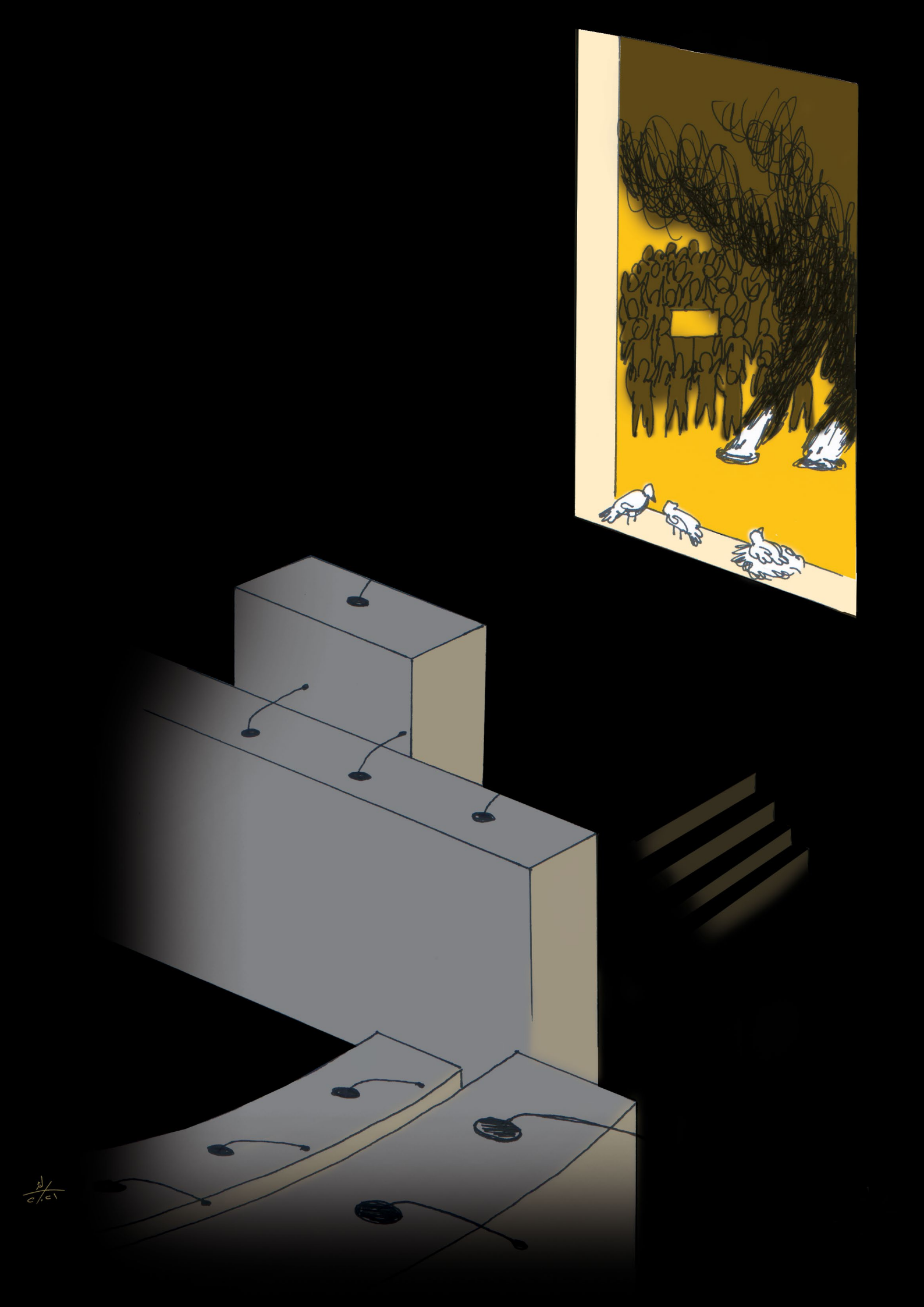
إثر جائحة كورونا، نقلت الهيئة العامّة لمجلس النوّاب اجتماعاتها إلى قصر الأونيسكو، بحجّة أنّه يُمكن توفير التباعد الاجتماعي هناك. لم يكن تغيير مكان الانعقاد الأثر الوحيد للجائحة على العمل البرلماني، بل إنّ إنتاجيّة المجلس برمّتها قد انخفضت رغم تفاقم الأزمة واستمرار دورة الانعقاد الاستثنائية للبرلمان بعد استقالة الحكومة في آب 2020. وعليه، تراجع عدد اجتماعات اللجان المعقودة في سنة 2020 بنسبة 30.5% عن سنة 2019.

وفي حين شكّل انتشار جائحة كورونا وقرارات الإغلاق العامّ مبرّرات لتخفيض هذه الاجتماعات، يبقى هذا التراجع في الوقت نفسه موضع إدانة في ظلّ أدوار البرلمان الحاسمة في معالجة تداعيات الأزمة التي اشتدّت مظاهرها في 2020، وبخاصّة أنّه كان بإمكان المجلس النيابي إيجاد حلول أو تسهيلات لتجاوز هذه العوائق كتعميم الاجتماعات عن بُعد، إلّا أنّ مكتبه لم يبذلْ أيّ جهد ذي شأن لهذه الغاية. وما يزيد من قابليّة هذا الأمر للانتقاد هو التراجع الواضح في اجتماعات لجنة المال والموازنة، التي انخفضت بنسبة 83.3% عن سنة 2019 رغم دورها المهمّ في إنجاز القوانين الضرورية لمعالجة مفاعيل الأزمة. ولعلّ هذا الانخفاض يجد ما يفسّره في الموقف السلبي الذي أعلنه رئيس اللجنة إبراهيم كنعان، والعديد من أعضائها، ضدّ خطّة التعافي المالية التي أقرّتها حكومة حسّان دياب. كما يُلحَظ التراجع الواضح في اجتماعات لجنة الإدارة والعدل في العام 2020 التي انخفضت بنسبة 19.3% رغم مسؤوليّاتها الأساسية لا سيّما لجهة إنجاز اقتراح قانون استقلاليّة القضاء.

كمّياً أيضاً، يُلحظ بروز انحسار التعاون بين الكتل خلال العام 2020، ففي حين قُدِّم 79% من مجموع الاقتراحات (أي 136 اقتراحاً) من كتلة واحدة (من نائب أو أكثر) في عام 2019، بلغت هذه النسبة 88% (213 اقتراحاً) في عام 2020. وهذا يؤشّر إلى انحسار التعاون بين الكتل وربّما اتّساع اللاثقة في ما بينها بعد انتفاضة 17 تشرين وحصول الانهيار، ومحاولة الكتل تظهير بعض الانجازات بمفردها والتفاخر بها بعد اهتزاز الثقة الشعبية بهم عقب الانتفاضة، بمعزل عن خواتيمها.

الكتاب الأوّل:

التقييم الكمّي لنِتاج المجلس النيابي 2019-2020



تمهيد

نسعى في هذا الكتاب إلى تقييم عمل البرلمان اللبناني خلال سنتَيْ 2019-2020 من الناحية الكمّية، على صعيد نشاط كلّ من الهيئة العامّة للمجلس النيابي، واللجان النيابية، والكتل، والنوّاب كأفراد.

وتقتضي الإشارة بادئ ذي بدء إلى الصعوبات التي تعتري العمل الرقابي والرصدي في لبنان، تحديداً في ما خصّ أعمال البرلمان، حيث يجري ذلك في ظلّ انعدام ثقافة الشفافيّة، وصعوبة الوصول إلى المعلومات. وأبرز مثال على ذلك غياب النشر الكامل والتلقائي لجميع المقترحات التي تصل البرلمان أو سرّيّة المداولات الحاصلة في اللجان النيابية. هذا فضلاً عن الغموض الذي يحيط بكيفيّة تصويت النوّاب في الهيئة العامّة، إذ يحصل ذلك برفع الأيدي أو بالمناداة من دون رصد دقيق في المحضر لكيفيّة التصويت وماهيّة تصويت كلّ نائب.

رغم هذه الظروف، تمكّن المرصد البرلماني من رصد المعطيات الآتية وتقييمها خلال الفترة التي يشملها هذا التقرير، وهي:

- 16 جلسة للهيئة العامّة على اختلاف أنواعها؛

- 106 قوانين صدّق عليها المجلس، مع الإشارة إلى أنّ 6 منها تمّ ردّها من قِبل رئيس الجمهوريّة عملاً بالصلاحيّة الممنوحة له في المادّة 57 من الدستور (أُعيد التصويت على اثنين منها وأُقرّا[1] في حين لا تزال 4 منها عالقة في اللجان[2])؛ وأنّ 6 منها جرى الطعن في دستوريّتها أمام المجلس الدستوري (أبطل المجلس الدستوري 5 منها جزئياً وأحدها كلّياً[3])؛ وعليه، وبعد حسم القوانين أو مقترحات القوانين التي تمّ إبطالها أو ردها، تكون حصيلة مجلس النواب 101 قانونا نافذا خلال فترة 2019-2020.

- 497 مقترح قانون وصيل المجلس (علماً أنّ المرصد تمكّن من الاطّلاع على 427 منها فقط)؛

- 471 اجتماعاً للجان الدائمة، و40 للجان المشتركة (عند توفّر المَحاضر عنها).

1. الإجازة للحكومة إنشاء نفق لطريق بيروت-البقاع على طريقة الـ BOT، والقانون الرامي إلى مكافحة الفساد في القطاع العامّ وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

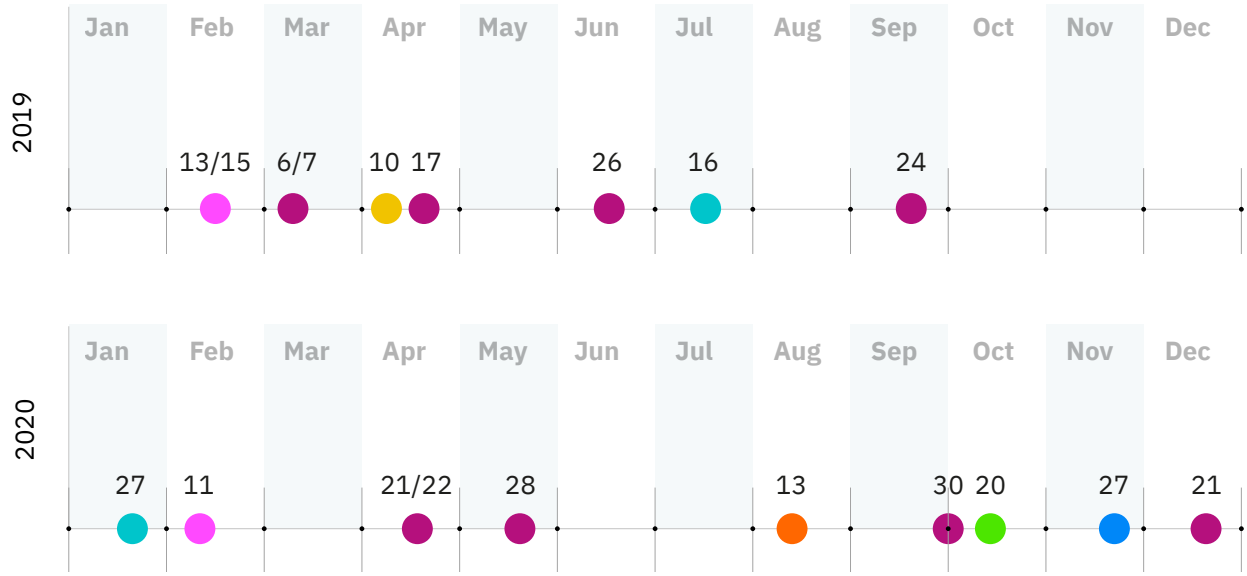
2. قانون السرّيّة المصرفية، قانون نقل اعتماد من فصل إلى فصل من ضمن موازنة وزارة الشؤون الاجتماعية، قانون تصفية المعاش التقاعدي لأفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية الخاضعين لشرعة التقاعد، وتصفية تعويض الصرف من الخدمة وتحديد الحدّ الأدنى لعدد سنوات الخدمة المنشئة للحقّ بأيّ منهما، قانون إعفاء أولاد المرأة اللبنانية المتزوّجة من غير لبناني والحائزين على إقامات مجاملة من الاستحصال على إجازة عمل.

3. القانون رقم 2020/7 الرامي إلى تمديد آليّة التعيين في الفئة الأولى في الإدارات العامّة وفي المراكز العليا في المؤسّسات العامّة.

القسم الأوّل: تقييم نشاط الهيئة العامّة

تمهيد: أنواع الجلسات المعقودة وتوزيعها

- جلسة مخصصة لمساءلة السلطة التنفيذية
- جلسة لمناقشة وإقرار الموازنة العامة والموازنات الملحقة
- جلسة تشريعية
- جلسة للنظر في مرسوم إعلان حالة الطوارئ
- جلسة مخصصة لانتخاب أميني سرّ وثلاثة مفوضين في هيئة مكتب مجلس النوّاب، وأعضاء اللجان النيابية
- جلسة للإجابة على الرسالة الموجّهة بتاريخ 2020/11/24 من رئيس الجمهورية بشأن التدقيق الجنائي
- جلسة مناقشة البيان الوزاري ومنح الثقة للحكومة



رسم بياني يُظهر كافّة الجلسات المعقودة في 2019 و2020، وتواريخ انعقادها، وأنواعها حسب الألوان المختلفة.

عُقدت خلال عامَيْ 2019-2020 ما مجموعه 16 جلسة للهيئة العامّة توزّعت على الأنواع التالية:

- جلسة مخصَّصة لمساءلة السلطة التنفيذية في 2019/4/10؛

- جلستان لمناقشة وإقرار الموازنة العامّة والموازنات الملحَقة لكلّ من سنتَيْ 2019 و2020 (كلّ واحدة على حدة)، في كلّ من 2019/7/16 و2020/1/27؛

- جلستان لمناقشة البيان الوزاري ومنح الثقة للحكومة في كلّ من 13 و15 شباط 2019 و11 شباط 2020؛

- ثماني جلسات تشريعية، أربع منها خلال سنة 2019، عُقدت في كلّ من 6 و2019/3/7، 2019/4/17،

2019/6/26، و2019/9/24، وأربع جلسات خلال سنة 2020 في كلّ من 21 و2020/4/22، و2020/5/28 و2020/9/30، و2020/12/21؛

- جلسة للنظر في مرسوم إعلان حالة الطوارئ (في 13 آب 2020)؛

- جلسة مخصَّصة لانتخاب أمينَيْ سرّ وثلاثة مفوَّضين في هيئة مكتب مجلس النوّاب، وأعضاء اللجان النيابية في 2020/10/20؛

- جلسة للإجابة على الرسالة الموجَّهة في تاريخ 2020/11/24 من رئيس الجمهوريّة بشأن التدقيق الجنائي في 2020/11/27.

ونعمد في ما يلي إلى تقييم نشاط الهيئة العامّة، خصوصاً على صعيد الجلسات التشريعية، ونكتفي بالإشارة سريعاً إلى أدائها على صعيد الجلسات من نوع آخر، أي تلك المخصَّصة لمساءلة الحكومة، أو لمناقشة الموازنة، أو الأخرى.

أ- على صعيد الجلسات التشريعية

نتطلّع في هذا القسم إلى تقديم معطيات تسمح بتقييم نشاط البرلمان التشريعي على صعيد هيئته العامّة. ونعمد، لهذه الغاية، إلى الغوص في جداول أعمال الجلسات التشريعية وفي ما آلت إليه المقترحات الموضوعة على جدول الأعمال.

1) حجم جدول الأعمال ومتوسّط إنتاجيّة البرلمان في دراسته

في 2019، عُقدت أربع جلسات تشريعية في كلّ من 6 و2019/3/7، 2019/4/17، 2019/6/26 و2019/9/24[4]. وقد منعت انتفاضة 17 تشرين البرلمان من عقد جلستَيْن تشريعيَّتَيْن أخريَيْن كانتا تقرّرتا في 12 و19 تشرين الثاني 2019.

دُرست خلال هذه الجلسات كامل البنود الموضوعة على جدول أعمال كلّ منها، كما دُرس مقترحان وردا من خارج جدول الأعمال (في كلّ من جلستَيْ حزيران وأيلول).

أمّا في 2020، جرى التشريع خلال ستّ جلسات (خارج جلسات مناقشة وإقرار الموازنة) انقسمت كالتالي:

- أربع جلسات تشريعية (في 21-23 نيسان و28 أيّار و30 أيلول، و21 كانون الأوّل 2020)؛

- جلسة للنظر في مرسوم إعلان حالة الطوارئ (في 13 آب 2020)، وما أن صدّق النوّاب على هذا المرسوم

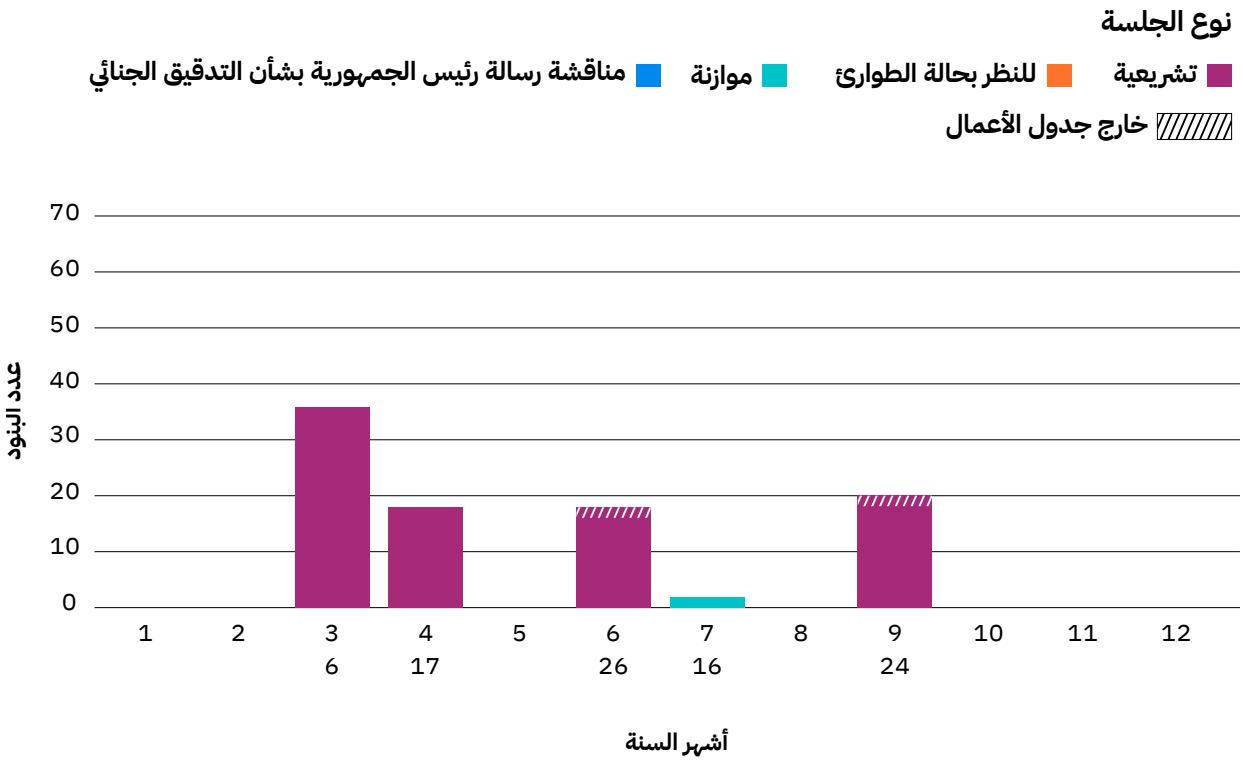
4. وللتذكير، كان المجلس النيابي قد تعطّل انعقاده مرتين في 12 و19 تشرين الثاني 2019 غداة انطلاق شرارة انتفاضة 17 تشرين، إثر ضغط الشارع الرافض للجلسات وجدول أعمالها وخصوصاً اقتراح قانون العفو العام والمحكمة الخاصة بالجرائم المالية، ما أرغم رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي بداية على إرجاء جلسة 12 تشرين الثاني أسبوعاً قبلما يعمد في 19 تشرين الثاني إلى إرجائها إلى أجل غير مسمى.

حتّى طالب العديد منهم بفتح جلسة تشريعية فتمّ على إثرها التصديق بشكل مفاجئ على ثلاثة اقتراحات قوانين قُدِّمت بصيغة المعجّل مكرّر؛

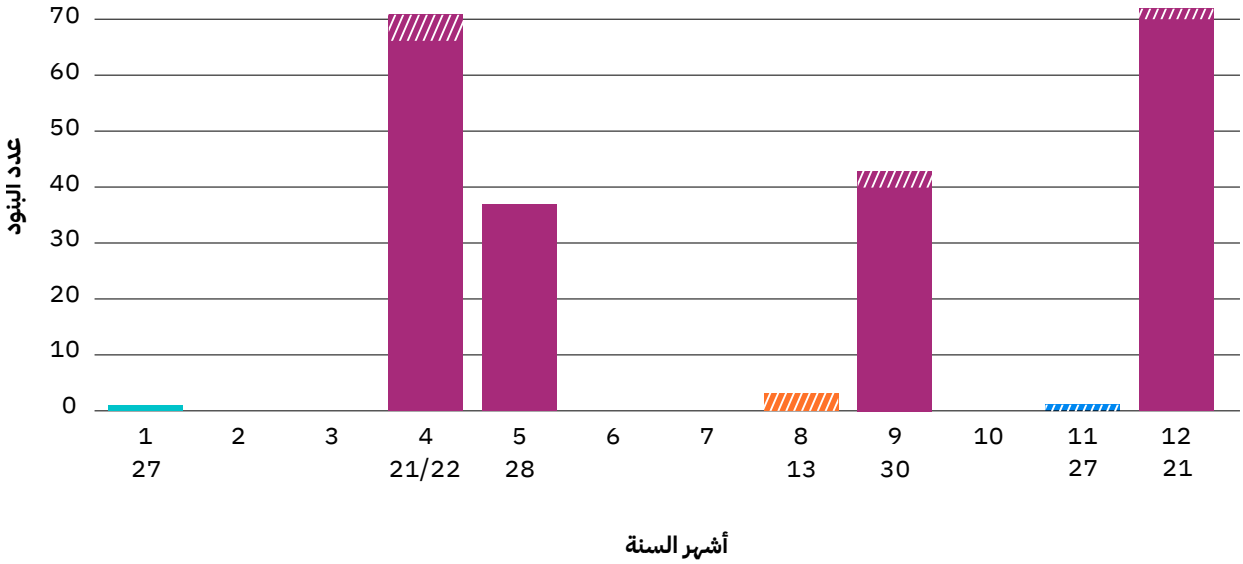
- جلسة للإجابة على الرسالة الموجّهة في تاريخ 2020/11/24 من رئيس الجمهوريّة بشأن التدقيق الجنائي (في 27 تشرين الثاني 2020) تمّ تحويلها إلى تشريعية والتصديق على قانون تعارف على تسميته «قانون مساواة ضحايا انفجار المرفأ بشهداء الجيش».

بنود جلسات الهيئة العامة

2019

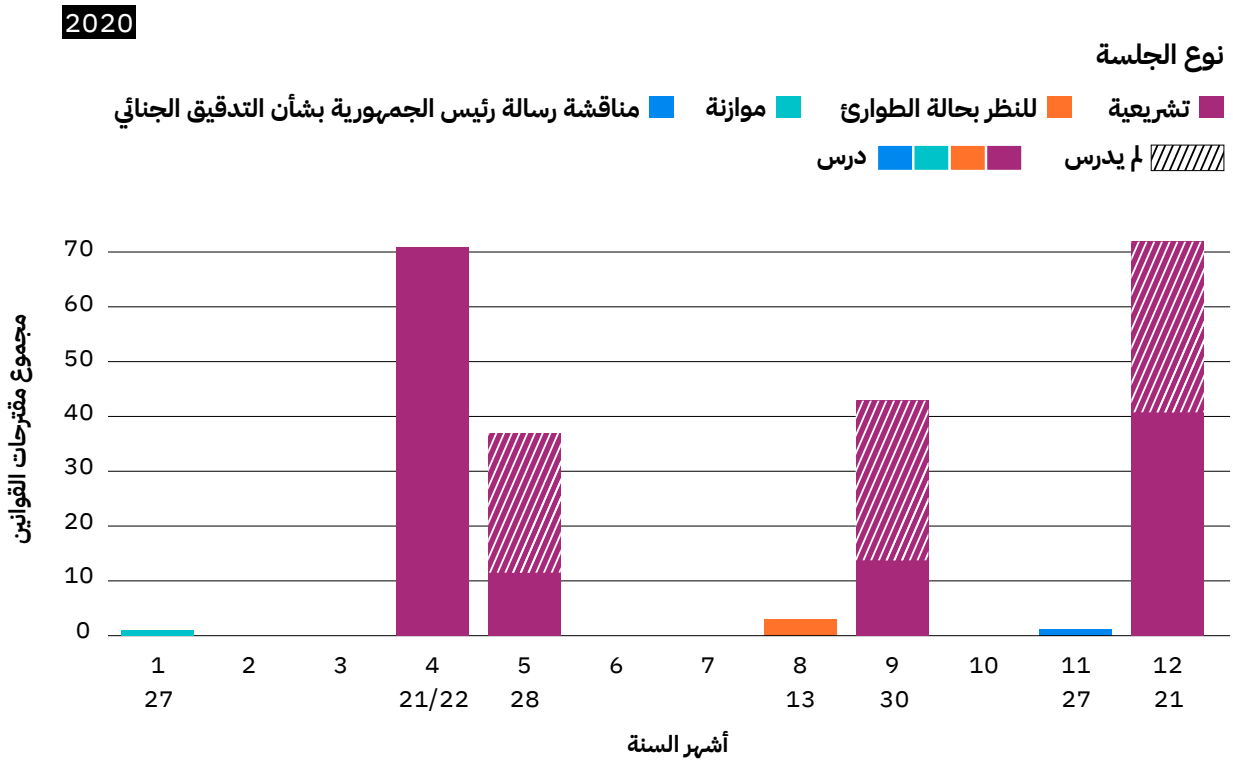


2020



رسم بياني يُظهر الجلسات التي جرى التشريع خلالها عامَيْ 2019 و2020 وعدد البنود التي وردت على جدول أعمالها كما تلك التي وُضعت من خارج جدول أعمالها. كما يُظهر الرسم البياني أنّ في 2020 تمّ التشريع في جلستَيْن غير مخصّصتين لذلك (جلسة آب وجلسة تشرين الثاني).

البنود التي نوقشت



رسم بياني يُظهر الجلسات التي جرى التشريع خلالها عام 2020 وعدد البنود التي وردت على جدول أعمالها ودُرست كما تلك التي وُضعت على جدول الأعمال ولم تُدرس.

ومن اللافت أنّ الهيئة العامّة أعرضت في 2020 عن النظر في نسبة هامّة من البنود الواردة على جداول أعمال، أو المضافة إليها، بعض الجلسات التشريعية، حيث بلغ متوسّط النظر في هذه البنود نحو 55% فقط من مجموعها. ففي حين دُرس في جلسة نيسان 2020 100% من جدول أعماله (71 مقترحاً)، سُجّل في الجلسات التشريعية الثلاث الأخيرة تراجعاً في هذه النسبة إذ انخفضت إلى 30% في جلسة أيّار 2020 (11 من أصل 37 مقترحاً)، و32.5% في جلسة أيلول 2020 (14 من أصل 43 اقتراح) و57% في جلسة 21 كانون الأوّل 2020 (41 مقترحاً من أصل 72 مقترحاً).[5]

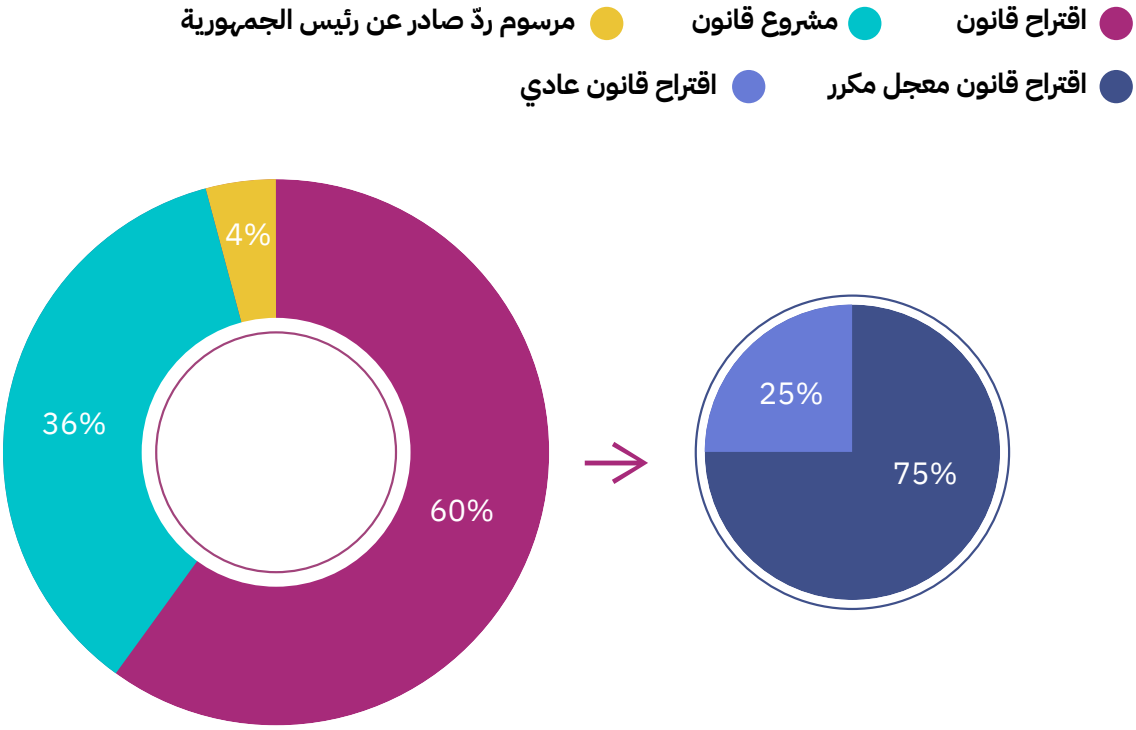
2) طبيعة بنود جدول الأعمال ومصدرها

خلال 2019، ناقش مجلس النوّاب 91[6] بنداً، 88 وُضعت على جدول أعمال الجلسات، ومقترحَيْن من خارج جدول الأعمال.

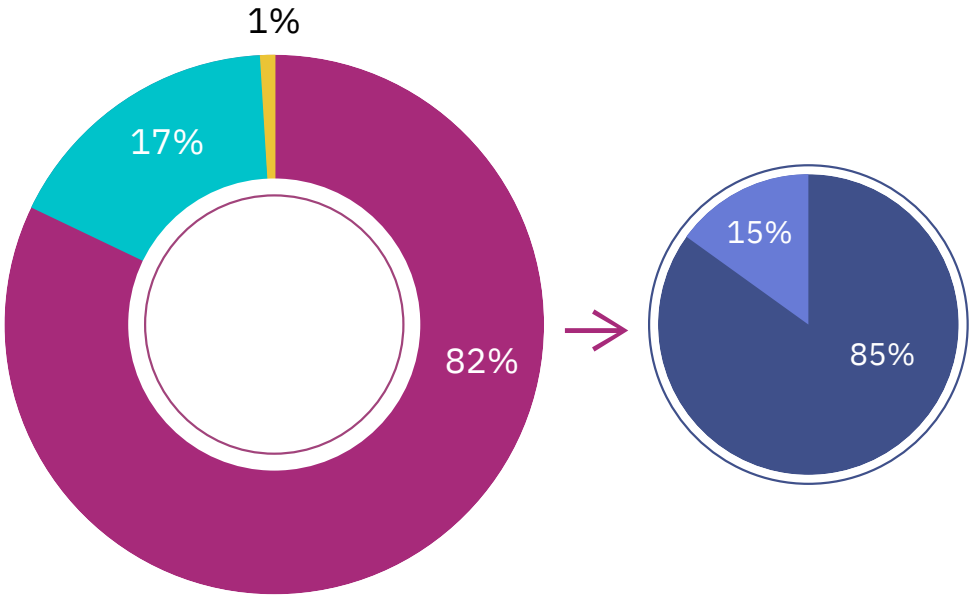
5. بعد اعتباره النقاش في البند 29 المتعلّق بإلغاء الإعفاءات الضريبية للطوائف وكأنّه لم يكن.

6. نوضح أنّ مجموع البنود على جدول أعمال الجلسات الأربع وخارجها هو 93، لكن ورد مقترحان على جدول أعمال جلسة أيلول كانا قد وُضعا على جدول أعمال جلسة أذار. فإذا أردنا احتساب البنود المناقَشة دون التكرار يكون مجموعها 91.

2019



2020



رسم بياني يُظهر توزيع بنود جداول الأعمال خلال عامَيْ 2019 و2020 بحسب نوعها (اقتراح قانون، مشروع قانون، أو مرسوم ردّ)، وطبيعتها (اقتراح عادي أو معجّل مكرّر).

تشكّلت هذه البنود من 55 اقتراح قانون تقدّم بها النوّاب (أي 60% من البنود)، و33 مشروع قانون تقدّمت بها الحكومة (أي 36%)، وثلاثة مراسيم إعادة قوانين من قِبل رئاسة الجمهوريّة عملاً بأحكام المادّة 57 من الدستور(أي 4 %).

أمّا خلال 2020 فتضمّنت جداول أعمال الجلسات 180 مقترحاً[7] مختلفاً (بعض هذه المقترحات وُضعت على جدول أعمال أكثر من جلسة بفعل عدم نظر الهيئة العامّة فيها). ونشير إلى أنّ 14 مقترحاً من بينها طُرحت من خارج جدول أعمال هذه الجلسات.[8]

تشكّلت هذه البنود من 147 اقتراح قانون تقدّم بها النوّاب (أي 82% من البنود)، و31 مشروع قانون تقدّمت بها الحكومة (أي 17%)، ومرسومَيْ إعادة قوانين من قِبل رئاسة الجمهوريّة عملاً بالمادّة 57 من الدستور (أي 1%).

بالنسبة إلى الاقتراحات المقدَّمة من النوّاب:

في سنة 2019، انقسمت الاقتراحات الواردة على جداول أعمال الجلسات على النحو الآتي:

- بلغ عدد اقتراحات القوانين المعجّلة والمكرّرة 41 من أصل 55، أي ما نسبته 74.5% منها، علماً أنّ الهيئة العامّة أسقطت صفة العجلة عن 27 منها، أي ما يعادل 66% منها.

- بلغ عدد اقتراحات القوانين العادية 14 اقتراحاً دُرست وأُقرّت في اللجان النيابية، أي ما نسبته 25,5% من مجموع اقتراحات القوانين.

أمّا في سنة 2020:

- بلغ عدد اقتراحات القوانين المعجّلة والمكرّرة 125 من أصل 147، أي ما نسبته 85% منها، علماً أنّ الهيئة العامّة لم تنظر في 43 منها، أي ما يعادل 34,4% منها وأنّها أسقطت صفة العجلة عن 28 منها، وأحالت 8 منها إلى اللجان من دون التصويت على صفة العجلة.

- بلغ عدد اقتراحات القوانين العادية 22 اقتراحاً دُرست وأُقرّت في اللجان النيابية، أي ما نسبته 15% شكّلت فقط 24% من مجموع اقتراحات القوانين. ويتّضح إذاً ممّا سبق الحجم الكبير للاقتراحات المعجّلة والمكرّرة. ويؤشّر هذا الأمر أوّلاً، إلى سوء استخدام النوّاب صلاحية تقديم اقتراحات معجّلة مكرّرة لتعجيل وضعها على جدول أعمال الهيئة العامّة من دون أن تكون خضعت مسبقاً لأيّ درس أو مناقشة في اللجان، وثانياً، إلى أسباب عدم إدراج هيئة مكتب المجلس المنوطة تكوين جدول الأعمال لنسبة أكبر

7. يبلغ مجموع البنود المختلفة الموضوعة على جدول أعمال الجلسات التشريعية الأربع ومن خارجه 177، فنذكّر أنّ جدول أعمال جلسة 21 كانون الأوّل قد استعاد 29 مقترحاً كانت موضوعة على جدول أعمال جلسة 30 أيلول. كما استعاد جدول أعمال جلسة 30 أيلول 16 مقترحاً كانت موضوعة على جدول أعمال جلسة 28 أيّار 2020، ومقترحاً كان موضوعاً على جدول أعمال جلسة 21 و22 نيسان. وأخيراً، استعاد جدول أعمال جلسة 28 أيّار اقتراحَيْن كانا موضوعَيْن على جدول أعمال جلسة 21-22 نيسان. إذاً مجموع البنود الموضوعة على الجدول (مع التكرار) ومن خارجه يبلغ 227 بنداً.

8. وللتذكير، جرى تطيير نصاب كلّ من جلسات 28 أيّار و30 أيلول، و21 كانون الأوّل (بعد النظر في 11 بنداً في جلسة أيّار من أصل 37 و10 بنود من أصل 43 في جلسة أيلول، و42 بنداً من أصل 72 في جلسة كانون الأوّل) بعد تعذّر الاتّفاق على تمرير قانون العفو العامّ.

من الاقتراحات المُنجَزة في اللجان، مع العلم أنّ النظام الداخلي للمجلس يفرض عليه إدراجها على جدول أعمال جلسات المجلس العامّة وفق ترتيب وصولها إليه مع «حفظ الأولويّة للمشاريع المعجّلة» (المادّة 42 من النظام الداخلي).

- وتبياناً للمخالفة، تُظهر الأرقام أنّ 96 مقترحاً أُنجز في اللجان عامَيْ 2019-2020، في حين لم يُدرَج على جدول أعمال الجلسات المعقودة خلال الفترة نفسها سوى 36 مقترحاً مُنجَزاً في اللجان.

3) عدد القوانين التي تمّ التصديق عليها ومآل البنود الأخرى على جدول الأعمال

نمعن النظر هنا في ما آلت إليه المقترحات الموضوعة على جداول أعمال جلسات 2019 و2020.

ونبدأ في ما يخصّ كلّ سنة بتبيان نسبة المقترحات الموضوعة على جدول أعمال كل من الجلسات التي صدّق عليها المجلس وأصبحت قوانين، قبل أن نفصّل ما آلت إليه باقي البنود.

كحصيلة لنقاشات الجلسات الحاصلة في سنة 2019،[9] صدّق البرلمان 47 قانوناً .

في المقابل، أسقط البرلمان صفة العجلة عن 27 اقتراح قانون معجّل مكرّر، وأُعيدت سبعة مقترحات إلى اللجان النيابية المختصّة، وأُحيلت أربعة مقترحات إلى جهات رسمية (بما فيها الحكومة). كما سُحبَت خمسة مقترحات وأُرجئ البتّ بأحدها.

كنتيجة لجميع جلسات سنة 2020[10]، صدّق البرلمان 61 قانوناً.

من ضمن القوانين التي جرى التصديق عليها، خمسة نتجت عن دمج مقترحات عدّة (18) خلال جلسات الهيئة العامّة.

في المقابل:

- أسقط البرلمان صفة العجلة عن 36 اقتراح قانون معجّل مكرّر؛

- أُحيلت ثمانية مقترحات معجّلة مكرّرة إلى اللجان بدون التصويت على صفة العجلة، ممّا يشكّل مخالفة للنظام الداخلي للمجلس النيابي؛

- أُعيدَ مقترحان إلى اللجان النيابية المختصّة؛

---

9. 6 و2019/3/7، 2019/4/17، 2019/6/26، 2019/9/24.

10. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان،»كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (1): جلسة «الأمر لي» أو تثبيت الهيمنة على المجتمع؛ إقرار 26 قانون من أصل 70 مقترحاً»25 نيسان 2020؛ «كامل نتائج الجلسة التشريعية أيّار 2020»، 30 أيّار 2020؛»سعد يطالب بتعبئة عامّة لإسعاف الناس وليس بطوارئ في وجههم: وبرّي يمنح 10 أيّام طوارئ إضافية على ذمّته؟» 15 آب 2020؛ «كامل نتائج الجلسة التشريعية 2020»، 5 تشرين الأوّل 2020؛ «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يقارب السرّيّة المدمّرة بخفر»، 23 كانون الأوّل 2020.

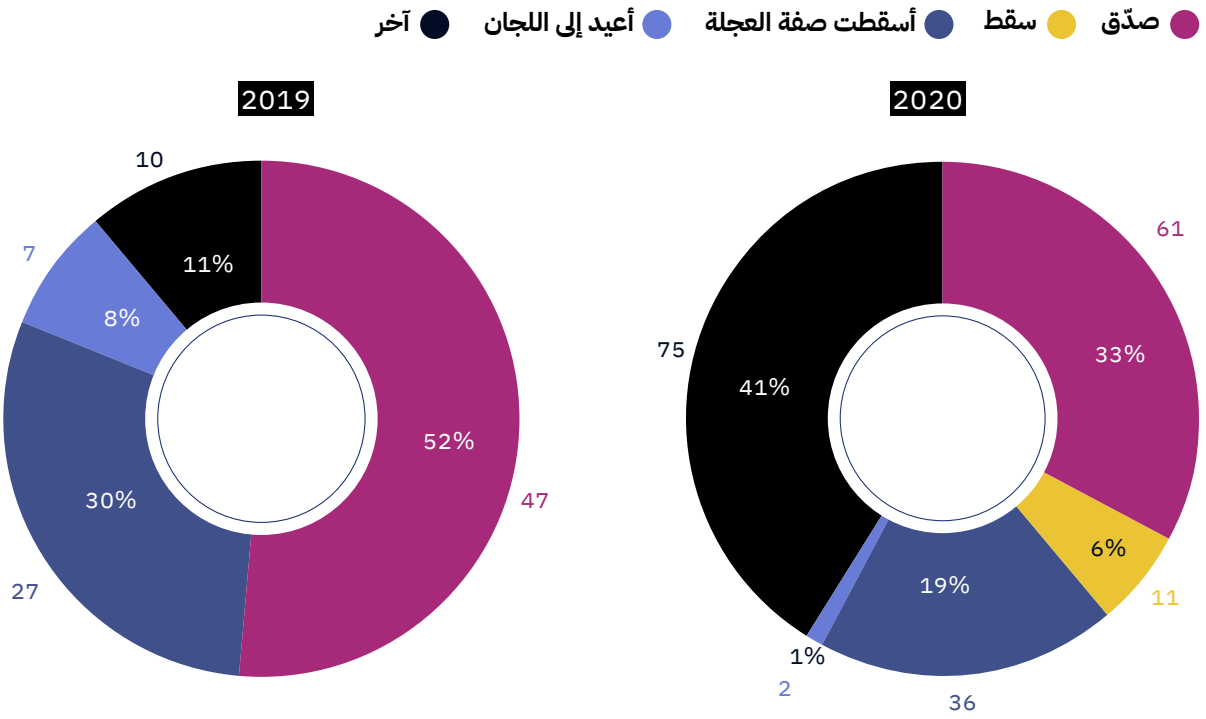
• وأُسقِط 11 مقترحاً؛

• كما سُحبت سبعة مشاريع أو اقتراحات قوانين من قِبل مقدّميها وأُحيلت أربعة مقترحات إلى جهات رسمية (ومنها الحكومة). وأخيراً، أُرجئ البتّ في 3 مقترحات ولم يُدرس 43 اقتراحاً آخر إثر رفع الجلسات النيابية قبل الانتهاء من دراسة كافّة البنود الموضوعة على جدول الأعمال.

البنود التي صدّقت

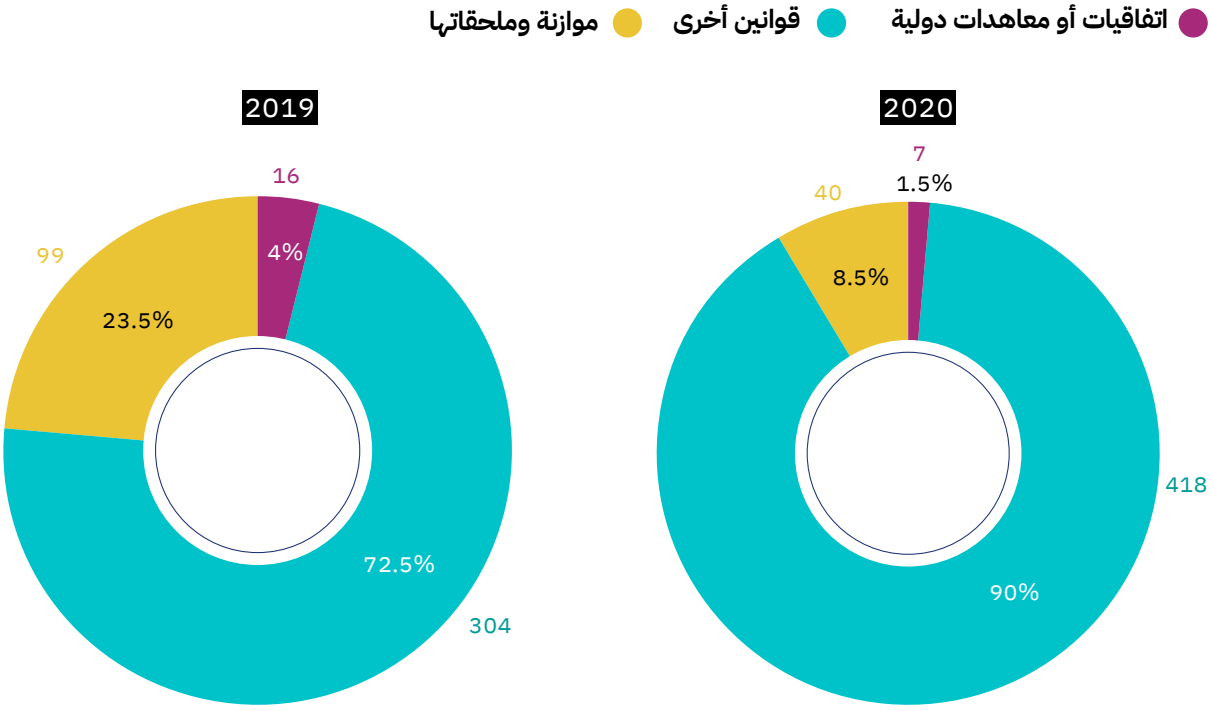
رسم بياني يُظهر عدد القوانين التي صُدّقت في كلّ جلسة خلال عامَيْ 2019 و 2020.

نتيجة جلسات 2019/2020



رسم بياني يُظهر مآل كافّة البنود على جداول أعمال جلسات 2019 و2020.

حجم القوانين المصدّقة 2019/2020



رسم بياني يُظهر حجم القوانين المصدّق عليها عام 2020 وتوزيعها على ثلاث فئات: معاهدات، قوانين أخرى، موازنة وملحقاتها.

4) حجم القوانين المُصدَّقة

نميّز هنا ضمن القوانين التي صدّق عليها البرلمان، تلك المتّصلة بالانضمام إلى اتّفاقيّات أو معاهدات دولية (الخارجية) والقوانين الأخرى (الداخلية). بالنسبة إلى الأولى، تبقى مساهمة مجلس النوّاب في صنعها جدّ محدودة، وهي تنحصر عملياً في مادّة واحدة، مادّة الإجازة للحكومة إبرام هذه الاتّفاقيّة.

وقد بلغ عدد القوانين الخارجية 16 قانوناً في 2019، أي ما نسبته 3,6% من مجموع القوانين المصدّق عليها، و7 قوانين في 2020، أي ما نسبته 1,5%. أمّا بالنسبة إلى القوانين الأخرى (الداخلية) فقد بلغ عددها 32 قانوناً في 2019 و54 قانوناً في 2020.

ونشير هنا إلى احتساب حجم القوانين المتعلّقة بالموازنة من ضمن المجموع.
وخلال 2019، بلغ مجموع عدد الموادّ الواردة في القوانين المصدّقة 418 مادّة، أي ما يعادل متوسّط 8,9 موادّ للقانون الواحد. أمّا مجموع الموادّ الواردة في القوانين المصدّقة خلال 2020 فقد بلغ 465، مادّة أي ما يعادل متوسّط 7,6 موادّ للقانون الواحد.

خلاصة حول الجلسات التشريعية

نتيجةً لجميع هذه الجلسات[11]، وبعد التمحيص في جداول أعمال الجلسات التشريعية وما آلت إليه المقترحات وعدد القوانين المُقَرّة، يمكن إبداء الملاحظات الآتية:

1) نلحظ ارتفاعاً في نسبة اقتراحات القوانين المعجّلة والمكرّرة الواردة على جداول أعمال جلسات 2019 و2020 (74,5% في 2019 و86,2% في 2020) ممّا يطرح شكوكاً حول حقيقة طابعها الطارئ والمستعجل، وسوء استخدام النوّاب هذه الصلاحيّة، خصوصاً في الظرف الراهن، ولجوئهم إليها بشكل غير مدروس يؤدّي معه إلى نسف التشاركية والممارسات الفضلى التي تقضي بضرورة إخضاع القوانين إلى الدرس والنقاش العامّ قبل إقرارها.

كما يطرح ذلك السؤال حول خيارات هيئة مكتب المجلس وعدم إدراجها اقتراحات انتهت دراستها في اللجان النيابية.

11. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (1): جلسة «الأمر لي» أو تثبيت الهيمنة على المجتمع؛ إقرار 26 قانون من أصل 71 مقترحاً»، موقع المفكّرة القانونية، 25 نيسان 2020؛ «كامل نتائج جلسة أيّار 2020»، موقع المفكّرة القانونية، 30 أيّار 2020؛ «سعد يطالب بتعبئة عامّة لإسعاف الناس وليس بطوارئ في وجههم: وبرّي يمنح 10 أيّام طوارئ إضافية على ذمّته؟»، موقع المفكّرة القانونية، 15 آب 2020؛ «كامل نتائج الجلسة التشريعية 30 أيلول 2020»، موقع المفكّرة القانونية، 5 تشرين الأوّل 2020؛ «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يقارب السرّيّة المدمّرة بخفر»، موقع المفكّرة القانونية، 23 كانون الأوّل 2020؛ نبيلة غصين، «المجلس النيابي يقرّ حقّ شهداء المرفأ بالتعويض ويظلم معوّقيه»، موقع المفكّرة القانونية 27 تشرين الثاني 2020.

2) من جهة أخرى، برز منحى لمخالفة أصول التشريع والنظام الداخلي لمجلس النوّاب. وتبيّن ذلك مثلاً من خلال:

- تحويل جلسات عادية إلى جلسات تشريعية[12] كما بيّنّا، أو مناقشة مقترحات لم تُوضَع على جدول الأعمال[13]، ما من شأنه أن يؤدّي إلى التشريع خلسة أو التشريع مباغتة، في مخالفة للنظام الداخلي لمجلس النوّاب (بخاصّة المادّة 8 منه) الذي يفرض نشر جدول الأعمال وتبليغه إلى النوّاب مع نسخة عن المشاريع والاقتراحات والتقارير موضوع الجدول قبل 24 ساعة على الأقلّ من الجلسة. فهذه الممارسات تحرم المواطنين كما النوّاب (الذين سيصوّتون على هذه المقترحات) من مناقشة أيّ من هذه المشاريع أو اقتراحات القوانين المطروحة؛

- تحويل اقتراحات معجّلة مكرّرة إلى اللجان بدون التصويت على صفة العجلة كما بيّنّا (ثمانية مقترحات خلال 2020)؛
- ضرب قواعد الشفافيّة في نقاش المقترحات واقتراحات تعديلها والتصويت[14] عليها خلال الهيئة العامة؛[15]

- إعادة التصويت على قانون بعد التصديق عليه بقرار من رئيس المجلس النيابي بحجّة «نسيان مناقشته قبل التصويت عليه»، رغم أنّ العديد من القوانين يُعلَن التصديق عليها بدون مناقشة مضمونها أو الاقتراحات التي قُدِّمت في خصوصها خلال الجلسة. وهذا كان حال التصويت على حظر صور ورسوم الزعماء والمسؤولين والموظّفين في الأماكن العامّة.[16]

---

12. المرّة الأولى حصلت في 2020/8/13 حين قفز الرئيس برّي ومعه المجلس من مناقشة حالة الطوارئ إلى التصديق على قوانين لم يتمّ الإعلان عنها مسبقاً، أخطرها كان قانون تعليق المهل ومعها انتخابات النقابات المهنية حتّى آخر سنة 2020. والمرّة الثانية حصلت في 2020/10/20 حيث كانت الجلسة مخصّصة لانتخاب أمينَيْ سرّ وثلاثة مفوّضين في هيئة مكتب المجلس، وأعضاء اللجان النيابية، فإذا برئيس المجلس يدعو إلى تحويلها إلى جلسة تشريعية. وكادت المحاولة تنجح لولا الخلافات السياسية الحاصلة حول قانون العفو ومسألة الانتخابات المبكّرة، التي دفعت الكثيرين إلى مغادرة الجلسة، ممّا أفقدها نصابها.

13. مثلًا، وفيما شمل جدول أعمال جلسة 2020/9/30 40 اقتراحاً، أُضيفت ثلاثة اقتراحات من خارج جدول الأعمال، لم يتسنّ لا للنوّاب الاطّلاع عليها قبل توزيعها في الجلسة ولا للرأي العامّ أو مرصدنا مناقشتها قبل النظر فيها.

14. كما حصل مثلًا خلال التصويت على مشروع نقل صلاحيّات الهيئة الناظمة للكهرباء المتّصلة بمنح تراخيص وأذُونات الإنتاج إلى مجلس الوزراء لمدّة سنة (وكان قد خلص المجلس الدستوري في تاريخ 2019/6/3 إلى ردّ الطعن لجهة مخالفة القانون المطعون فيه هذه الموادّ والمبادئ الدستورية لأن النوّاب لم يذكروا صراحة المادّة 36 من النظام الداخلي أثناء الاعتراض على التصويت خلال الجلسة). وكما حصل خلال التصويت على اقتراح تقصير مدّة ولاية المجلس النيابي، حيث أعلن رئيس المجلس إسقاط صفة العجلة في حين اعترض النائب سامي الجميّل على صحّة النتيجة وطلب إعادة التصويت.

15. ظهرت ثنائيّة برّي-علي حسن خليل مراراً في جلسَتَي 21 و22 نيسان 2020 إذ كان رئيس المجلس نبيه برّي يطرح على التصويت مقترحات القوانين فور اقتراح خليل تعديلاته عليها من دون مزيد من النقاش. فطلب خليل إقرار مشروع قرض ومنحة لتعزيز إنتاج المواشي مستغرباً النقاش الذي يُخاض حوله، وطلب تعديل اقتراح فضل الله (الرامي إلى تعديل المادّة 61 من قانون الموظّفين). وفي الحالتَيْن، سارع برّي إلى طلب التصويت على الاقتراحَيْن مع تعديلات علي حسن خليل، متجاهلاً التعديلات المطلوبة من وزيرة العدل والنائبَيْن بولا يعقوبيان وبلال عبد الله. كما لجأ مثلاً النائب علي حسن خليل خلال جلسَتَي 21 و22 نيسان 2020، وخلال مناقشة مقترح تعليق المهل القانونية، إلى اقتراح قانون يقضي بتمديد ولاية الهيئة الشرعية والتنفيذية في المجلس الشيعي الأعلى، وأعلن برّي تصديق الاقتراح فوراً قبل تصويت النوّاب، باعتباره شأناً شيعياً. أمّا في جلسة 2020/5/28، وفيما كانت اللجان المشتركة قد أقرّت صيغة جديدة لاقتراح قانون العفو العامّ في تاريخ 19 أيّار 2020 تمّ توزيع صيغة معدّلة له في بداية الجلسة على النوّاب من دون أن يتّضح مصدرها وكيفيّة إقرارها.

16. واللافت أنّ بعد «مرافعة» النائب إيلي الفرزلي، لم يتعدّ مجموع النوّاب الذين صوّتوا لصالح التصديق على القانون العشرة، فسقط، في حين كانوا أكثر بكثير عند طرحه للتصويت والتصديق في المرّة الأولى.

3) من جهة ثالثة سُجِّل تراجع في إنتاجيّة الهيئة العامّة:

- ففي حين أنجزت الهيئة العامّة دراسة جدول أعمال جلسات 2019 بشكل كامل، لم يتعدّ متوسّط نسبة جدول الأعمال المُنجَز في كلّ جلسة عام 2020 الـ 56% لأسباب مختلفة، أبرزها فقدان نصاب الجلسات بشكل متكرّر بسبب تعذّر التوافق على صيغة لقانون العفو العامّ.

- لم يتخطّ متوسّط عدد الموادّ للقانون الواحد المصدّق 8,9 في 2019 و7,6 في 2020، رغم اتّسام المرحلة بالخطورة الشديدة كما أسلفنا، والحاجة إلى تشريع فعّال وإنقاذي، قادر على معالجة تداعيات الأزمة.

ب- على صعيد الجلسات المخصّصة لمساءلة السلطة التنفيذية

عُقدت في تاريخ 2019/4/10، جلسة مخصّصة لمساءلة السلطة التنفيذية (الحكومة)، هي الأولى من نوعها منذ ثماني سنوات.[17] للتذكير كان قد أُرجئ موعد هذه الجلسة التي كانت مقرّرة في تاريخ 2019/3/27، مرّتَيْن (الأولى إلى 2019/3/29 والثانية إلى 2019/4/10).

وقد تميّزت هذه الجلسة بالحضور الخجول للوزراء على الرغم من أنّ غايتها كانت المساءلة، الأمر الذي دفع بالنائبَيْن حسن فضل الله وسيزار معلوف إلى تسجيل اعتراض بالنظام على تغيّب الوزراء، سيّما وأن «رئيس الحكومة لم يكن جاهزاً للإجابة عن جميع الأسئلة». كما تميّزت أجواء الجلسة بالهدوء النسبي.
وقد نشرت «المفكّرة» في معرض رصدها لأعمال المجلس النيابي تعليقات على إجابات الحكومة عن الأسئلة المطروحة عبر ثلاث حلقات، تمهيداً لتقييم الدور الرقابي الذي أعلن رئيس هذا المجلس عزمه على تطويره خلال هذا العام. وقد تناولت هذه الجلسة أسئلة متعلّقة بالتوظيف العشوائي، بالإضافة إلى أسئلة بيئية، وأخيراً، أسئلة متّصلة بتأخير المحاكمات وأوضاع السجون.

وكان قد توجّه سبعة نوّاب بمجموعة أسئلة، بلغ عددها 13 سؤالاً، حاولت الحكومة ممثّلة برئيسها سعد الحريري ومَن حضر من وزرائها الردّ عليها. كما ترك الرئيس برّي المجال للمزيد من الأسئلة المباشِرة المطروحة من قِبل النوّاب ضمن حدود الساعتَيْن المخصّصتَيْن للمساءلة. إلّا أنّ أجوبة الحكومة لم تكن مُرضية لجميع النوّاب.

في المقابل لم تُعقد خلال سنة 2020 أيّ جلسة مخصّصة لمساءلة السلطة التنفيذية. وكان مقرّراً عقد جلسة بهذا الشأن في تاريخ 2020/8/13، عقب انفجار مرفأ بيروت في 4 آب، ولكنّ استقالة الحكومة حالت دون ذلك.

---

17. رانيا حمزة، «الجلسة الرقابية الأولى لنوّاب لبنان منذ 8 سنوات (1): الحريري واثق بقدرة لبنان على إنشاء محارق ... وسكك حديد مثل أوروبا»، موقع المفكّرة القانونية 13 نيسان 2019؛ رانيا حمزة، نزار صاغيّة، «الجلسة الرقابية الأولى لنوّاب لبنان منذ 8 سنوات (2): هكذا يبرر الحريري التوظيف العشوائي من دون مباراة: الأمن، الاستثناء، المحاصصة، وانتظروا خططنا للمستقبل»، موقع المفكّرة القانونية 15 نيسان 2019؛ «الجلسة الرقابية الأولى لنوّاب لبنان منذ 8 سنوات (3): سرحان يغسل يديه من إخلالات المحاكمة العادلة»، موقع المفكّرة القانونية 16 نيسان 2019.

ج- على صعيد الجلسة لدراسة الموازنة

عُقدت في 2019/7/16 جلسة لمناقشة وإقرار الموازنة العامّة والموازنات المُلحَقة لعام 2019. كما عُقدت في 2020/1/27 جلسة لمناقشة وإقرار الموازنة العامّة والموازنات المُلحَقة لعام 2020.

ونُحيل القارئ إلى الفصل المخصّص لتقييم هاتَيْن الموازنتَيْن، ضمن التقييم النوعي لعمل البرلمان.

د- على صعيد جلسات منح الثقة للحكومة

عُقدت في 13 و14 و2019/2/15 جلسات لمناقشة البيان الوزاري انتهت بمنح الثقة لحكومة الرئيس سعد الحريري (استقالت في 2019/10/29). كما عقدت في 2020/2/11 جلسة لمناقشة البيان الوزاري انتهت بمنح الثقة لحكومة الرئيس حسان دياب (استقالت في 2020/8/10).

ه- جلسات أخرى

كما عُقدت:

- جلسة للنظر في مرسوم إعلان حالة الطوارئ (في 2020/8/13)؛

- جلسة مخصّصة لانتخاب أمينَيْ سرّ وثلاثة مفوّضين في هيئة مكتب مجلس النوّاب، وأعضاء اللجان النيابية في 2020/10/20؛

- جلسة للإجابة على الرسالة الموجَّهة في تاريخ 2020/11/24 من رئيس الجمهوريّة بشأن التدقيق الجنائي في 2020/11/27.

القسم الثاني: تقييم نشاط اللجان النيابية

نعمد في ما يلي إلى تقييم نشاط البرلمان على صعيد اللجان النيابية. ولهذا الغرض، عمدنا إلى دراسة معايير عدّة، تحديداً:

- عدد اجتماعات اللجان النيابية الدائمة؛

- الحضور ضمن اللجان (مدى جاذبيّة اللجان لحضور من خارج أعضائها، ومدى التزام النوّاب الأعضاء في اجتماعاتها)؛

- الاقتراحات التي تمّت مناقشتها والمُنجَز درسها في اللجان و/أو الصادرة بقوانين؛

- مع الإشارة سريعاً أخيراً إلى نشاط اللجان النيابية المشتركة بما توفّر من معلومات.

أ- على صعيد اجتماعات اللجان النيابية الدائمة

نستعرض من جهة أولى عدد الاجتماعات المعقودة في كلّ لجنة نيابية (آخذين بعين الاعتبار عدد اجتماعات اللجان الأساسية وفرعيّاتها).

عقدت اللجان النيابية الدائمة 278 اجتماعاً خلال سنة 2019 (أي ما يعادل متوسّط 16,35 جلسة لكلّ لجنة، أي أنّ متوسّط انعقاد اللجان يقلّ عن جلسة ونصف شهرياً) و193 خلال سنة 2020 (أي ما يعادل متوسّط 11,35 جلسة لكلّ لجنة، أي أنّ متوسّط انعقاد اللجان يقلّ عن جلسة شهرياً). كما عقدت اللجان الفرعية 46 اجتماعاً في 2019، و48 اجتماعاً في 2020.

عدد اجتماعات اللجان

رسم بياني يُظهر عدد الاجتماعات المعقودة في كلّ لجنة نيابية (اجتماعات اللجان وفرعيّاتها).

اللجان الأكثر نشاطاً والأقلّ نشاطاً في 2019:

اللجان الأكثر نشاطاً	اللجان الأقلّ نشاطاً
لجنة المال والموازنة عقدت 60 اجتماعاً، لجنة الإدارة والعدل عقدت 31 اجتماعاً، لجنة الصحّة العامّة والعمل عقدت 30 اجتماعاً، لجنة الأشغال العامّة عقدت 28 اجتماعاً، واللجان المشتركة عقدت 20 اجتماعاً.	لجنة المهجّرين عقدت اجتماعاً واحداً، لجنة التكنولوجيا عقدت أربعة اجتماعات، لجنة الزراعة عقدت أربعة اجتماعات، لجنة حقوق الإنسان عقدت تسعة اجتماعات، ولجنتا البيئة والشباب عقدتا 11 اجتماعاً.

اللجان الأكثر نشاطاً والأقلّ نشاطاً في 2020:

اللجان الأكثر نشاطاً	اللجان الأقلّ نشاطاً
لجنة الصحّة العامّة والعمل عقدت 30 اجتماعاً، لجنة الإدارة والعدل عقدت 25 اجتماعاً، لجنة الأشغال العامّة عقدت 21 اجتماعاً، اللجان المشتركة عقدت 20 اجتماعاً، ولجنتا حقوق الإنسان والإعلام عقدتا 15 اجتماعاً.	لجنة المهجّرين لم تعقد أيّ اجتماع، لجنة التكنولوجيا عقدت اجتماعاً واحداً، لجنة الزراعة عقدت خمسة اجتماعات، لجنة البيئة عقدت خمسة اجتماعات، ولجنة الدفاع عقدت تسعة اجتماعات.

ولا بدّ من التذكير بأنّ جائحة كورونا ظهرت في أواخر شهر شباط 2020، وأنّ إجراءات الإقفال التي رافقت التعبئة العامّة في البلاد أثّرت على إمكانيّة اجتماع النوّاب شخصياً، وكان لافتاً أنّ بعض اللجان عمدت، كما هيئة مكتب المجلس، إلى تنظيم اجتماعات افتراضية (مثلاً، اجتماع هيئة المكتب في نيسان 2020).

ويمكن إبداء الملاحظات التالية:

• إنّ الحدّ الأقصى للنشاط السنوي خلال السنتَيْن موضوع هذا التقرير بلغ 60 جلسة، عقدتها لجنة المال والموازنة في 2019. وهذا يعني أنّ اللجنة الأكثر نشاطاً عقدت جلسة واحدة أسبوعياً، علماً أنّ هذه اللجنة عادت لتخفّض جلساتها إلى 10 فقط في 2020؛

• نلحظ تراجعاً في عدد اجتماعات اللجان المعقودة في 2020 بنسبة 30,5% عن سنة 2019 (193 اجتماعاً في 2020 مقابل 278 في 2019؛ و184 في 2018). وإن كان التراجع ملحوظاً بالنسبة إلى جميع اللجان، فهو أكثر وضوحاً بالنسبة إلى لجنة الموازنة والمال - ويرأسها النائب إبراهيم كنعان – التي تراجع عدد اجتماعاتها كما سبق بيانه بنسبة 83,3% عن سنة 2019 (10 في 2020 مقابل 60 اجتماعاً في 2019 و2018) وذلك لافت مع أنّه يُفترض أن تكون هذه اللجنة أكثر نشاطاً مع الأزمة وأدوارها المهمّة في إنجاز بعض القوانين (لا سيّما الكابيتال كونترول الذي لا يزال مغيَّباً). كما من اللافت تراجع نشاط لجنة الإدارة والعدل - ويرأسها النائب جورج عدوان - التي تراجع عدد اجتماعاتها بنسبة 19,3% (25 في 2020 مقابل 31 اجتماعاً في 2019؛ و31

في 2018) على الرغم من مسؤوليّتها الأساسية في إنجاز اقتراح قانون استقلاليّة القضاء الذي فرضته انتفاضة 17 تشرين كأولويّة (وأعلنت فرعيّة لجنة الإدارة والعدل إنجاز دراسته في أيّار 2021). كما يُلحظ تراجع نشاط لجنة الأشغال العامّة والنقل - ويرأسها النائب نزيه نجم - حيث تراجع عدد اجتماعاتها بنسبة 25% (21 في 2020 مقابل 28 اجتماعاً في 2019؛ و29 في 2018). ونشير هنا إلى أنّ لجنة المهجّرين - ويرأسها النائب جان طالوزيان - لم تعقد أيّ اجتماع في 2020؛

• في المقابل، نسجّل ثباتاً في عدد الاجتماعات القليلة للجنة الزراعة والسياحة التي عقدت خمسة اجتماعات في 2020 مقابل أربعة خلال سنة 2019 (واجتماع واحد في 2018)، وللجنة حقوق الإنسان التي عقدت 15 اجتماعاً في 2020 مقابل تسعة خلال سنة 2019 (وسبعة في 2018). وتبقى لجنة الزراعة من أقلّ اللجان النيابية نشاطاً في عامَيْ 2019-2020 (كما لجنة التكنولوجيا). وهو أمر لافت جداً وله دلالات هامّة، وسط تزايد الحديث عن ضرورة العمل على تحويل الاقتصاد اللبناني إلى اقتصاد منتج، خصوصاً ما بعد الانهيار الذي بدأت تتّضح معالمه أواخر 2019؛

• تكاد بعض اللجان تكون معطَّلة عن العمل بالكامل، بدليل العدد المنخفض لاجتماعاتها في فترة السنتين اللتين شملهما هذا التقرير. وأبرزها لجنة المهجّرين ولجنة التكنولوجيا اللتان عقدتا على التوالي جلسة وخمسة جلسات فقط طوال هذه الفترة.

ب- على صعيد الحضور ضمن اللجان

نتطلّع هنا إلى قياس معطيَيْن متعلّقَيْن بحضور النوّاب ضمن اللجان. المعطى الأوّل هو مدى جاذبيّة اللجان، أي عدد النوّاب الحاضرين من أعضائها أو غير أعضائها في اجتماعاتها، علماً أنّ عدد أعضائها يتراوح بين تسعة و17 تبعاً للجان. وعليه، لن نكتفي بالنظر إلى حجم الحضور عددياً، بل يقتضي الأمر النظر إلى معيار نسبة الحضور (أي عدد الحضور بالنسبة إلى عدد الأعضاء المنتسبين قانوناً). وهو ما سنعمد إليه في المرحلة الثانية، حيث نتوقّف عند مدى التزام النوّاب المنتسبين في اجتماعات لجانهم وعدم تغيّبهم عنها.

جاذبيّة اللجان: عدد النوّاب الحاضرين في اجتماعات كلّ لجنة

وبعد التمعّن في الرسم البياني، يمكن تقديم الملاحظات التالية:

• اللجنة الأكثر جاذبيّة (إذا احتسبنا متوسّط عدد حضور النوّاب المنتسبين وغير المنتسبين إلى اللجنة) عامَيْ 2019-2020 هي لجنة المال والموازنة بمتوسّط عدد حضور 31,8 نائباً[18] في الاجتماع في 2019 و 32,7 نائباً في 2020 (مع العلم أنّ عدد النوّاب المنتسبين إليها قانوناً يبلغ 17)، تليها لجنة الأشغال العامّة والنقل بمتوسّط

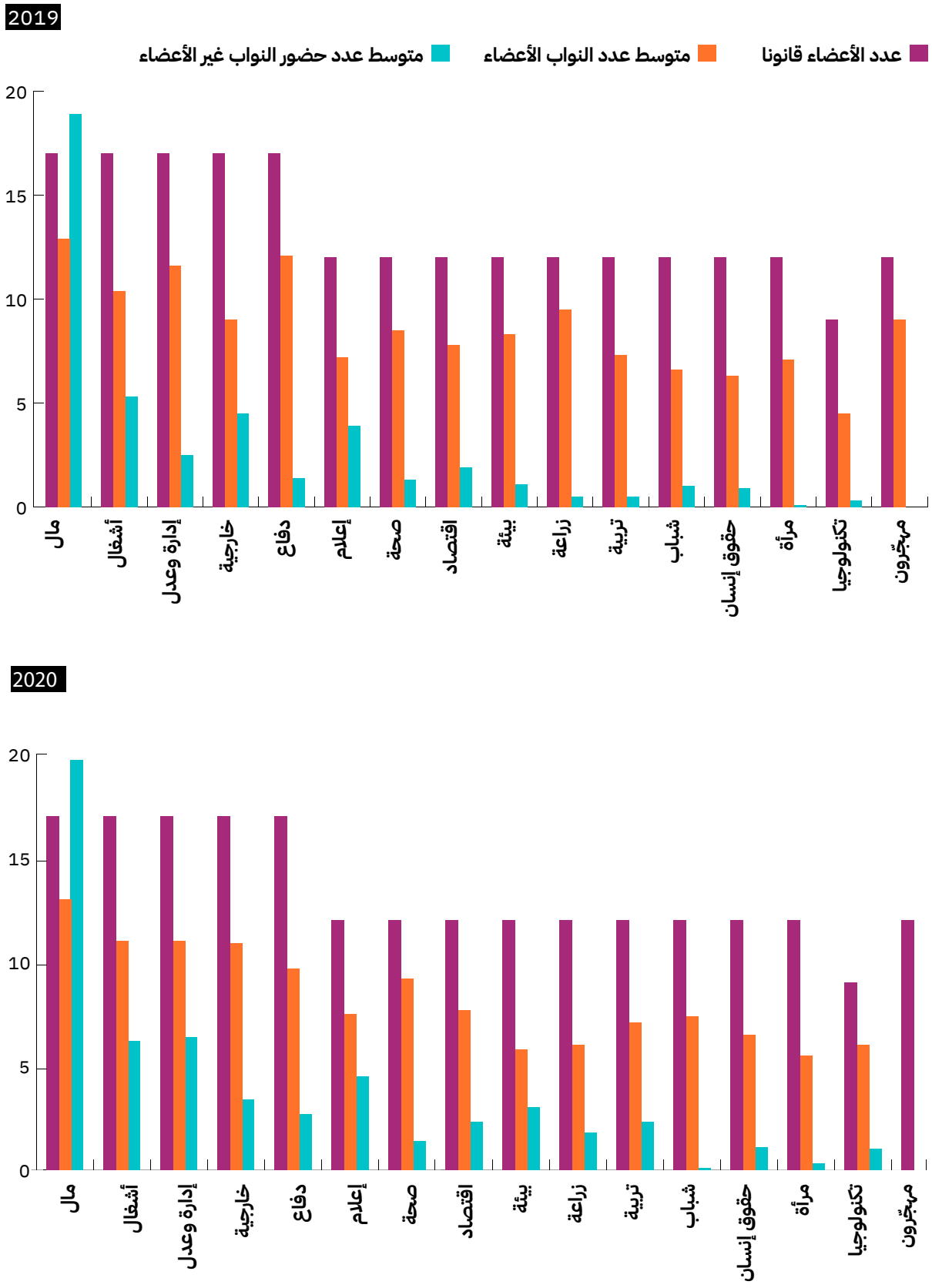
18. نشير إلى أنّنا حذفنا من الحساب 20 اجتماعاً للجنة المال والموازنة بسبب غياب المعلومات عن النوّاب الحاضرين في المحضر، واكتفينا باحتساب متوسّط عدد الحضور على أساس الـ 40 اجتماعاً في 2019 حيث تتوفّر هذه المعلومات. وكذلك بالنسبة إلى لجنة المرأة والطفل، حذفنا اجتماعاً واحداً في 2019 حيث لم تتوفّر المعلومات.

عدد حضور 15,7 نائباً في الاجتماع في 2019 و17,2 نائباً في 2020 (مع العلم أنّ عدد النوّاب المنتسبين إليها قانوناً يبلغ 17). كما يُسجَّل ارتفاع معدّل عدد الحضور في لجنة الإدارة والعدل خلال 2019 ولجنة الإعلام والاتّصالات خلال 2020؛

• اللجنة الأقلّ جاذبيَة في عامَيْ 2019-2020 هي لجنة تكنولوجيا المعلومات، بمتوسّط عدد حضور 4,75 نوّاب في الاجتماع في 2019 وسبعة في 2020 (مع العلم أنّ عدد النوّاب المنتسبين إليها قانوناً يبلغ تسعة)، تليها لجنة المرأة والطفل بمتوسّط عدد حضور 7,3 نوّاب في الاجتماع في 2019 و5,8 في 2020 (مع العلم أنّ عدد النوّاب المنتسبين إليها قانوناً يبلغ 12)؛

• اللجنة الأكثر جذباً للحضور من النوّاب غير المنتسبين إليها هي لجنة المال والموازنة (حيث استقطبت كمتوسّط 111% و115% من عدد أعضائها القانوني تباعاً في 2019 و2020) تليها لجنة الإدارة والعدل (حيث استقطبت كمتوسّط 31% و36% من عدد أعضائها القانوني في 2020). في المقابل، نادراً ما كانت لجان حقوق الإنسان والتكنولوجيا والمرأة تستقطب أيّ نائب من النوّاب غير المنتسبين إليها.

متوسط عدد النوّاب الحاضرين باجتماعات اللجان 2019/2020



رسم بياني يُظهر متوسّط عدد النوّاب (المنتسبين وغير المنتسبين) في اجتماعات اللجان مع تبيان عدد أعضاء اللجنة قانوناً.

نسبة التزام النواب في اجتماعات لجانهم 2019/2020

رسم بياني يُظهر متوسّط عدد النوّاب (المنتسبون وغير المنتسبين) في اجتماعات اللجان مع تبيان عدد أعضاء اللجنة قانوناً.

مدى التزام النوّاب أعضاء اللجنة بنشاطها

نلحظ أنّ:

• متوسّط نسبة الحضور في جميع اللجان هو 64.2% في 2019 و61% في 2020، علماً أنّ النصاب لانعقاد الاجتماع (وفق الدعوى الأولى) هو 50% زائد واحد؛[19]

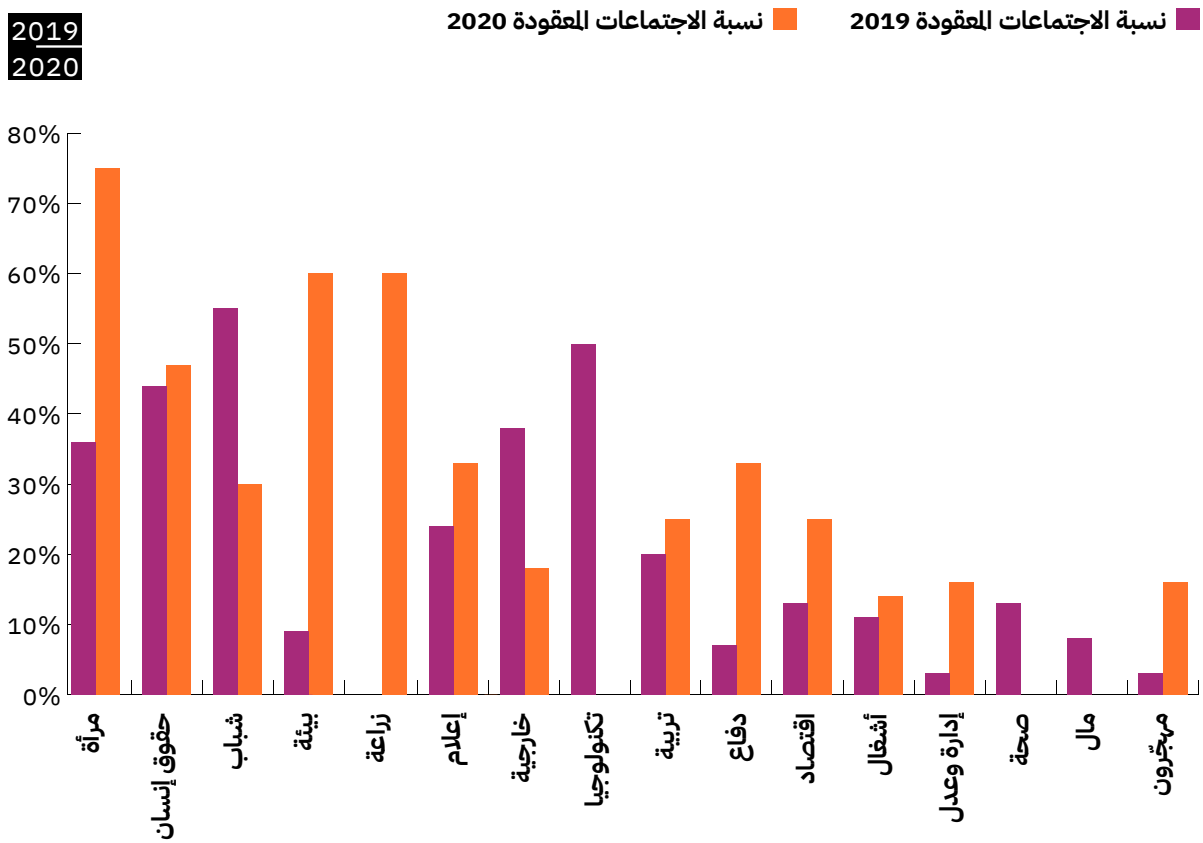
• اللجنة التي التزم أكبر عدد نوّاب بحضور اجتماعاتها في عام 2019 هي لجنة الزراعة (بمتوسّط 79% من أعضائها في كلّ اجتماع)، تليها لجنة المال والموازنة (بمتوسّط 76% من أعضائها في كلّ اجتماع). أمّا في عام 2020 فاللجنتان اللتان التزم أكبر عدد نوّاب بحضور اجتماعاتهما هما لجنتا الصحّة العامّة والمال والموازنة (بمتوسّط 77% و76% من أعضائهما في كلّ اجتماع)؛

• اللجنة التي التزم أقلّ عدد نوّاب بحضور اجتماعاتها في عام 2019 هي لجنة تكنولوجيا المعلومات (بمتوسّط 50% من أعضائها في كلّ اجتماع وهو يوازي النصاب)، تليها لجنة حقوق الإنسان ولجنة الشؤون الخارجية والمغتربين (بمتوسّط 53% من أعضائهما في كلّ اجتماع). أمّا في عام 2020 فاللجنتان اللتان التزم أقلّ عدد

19. كما أشرنا في الهامش السابق، لقد قمنا بحذف 20 اجتماعاً من اجتماعات لجنة المال والموازنة واجتماع للجنة المرأة والطفل في 2019 من الحسابات لعدم توفّر المعلومات في المحاضر المرتبطة بها.

نوّاب بحضور اجتماعاتهما، بحسب أرقامنا، هما لجنتا المرأة والبيئة (بمتوسّط 46% و48% من أعضائهما في كلّ اجتماع، بتاعاً). ونشير هنا إلى أنّ المحاضر الرسمية عن اجتماعات هذه اللجان تحديداً جاءت في بعض الأحيان منقوصة في المعلومات.

نسبة الاجتماعات المعقودة من دون نصاب 2020/2019



رسم بياني يُظهر نسبة الاجتماعات المعقودة بدون نصاب في كلّ لجنة.

ويتبيّن أنّ في عام 2019، بلغت أو تخطّت نسبة الاجتماعات المعقودة من دون نصاب نسبة 50% في كلّ من لجنتَيْ الشباب والرياضة (55%) والتكنولوجيا (50%). ويُشار إلى أنّه، وفق النظام الداخلي لمجلس النوّاب[20]، لا تكون جلسة اللجنة قانونية في الجلسة الأولى إلّا بحضور أكثر من نصف الأعضاء، أمّا في الجلسات التالية فتكون الجلسة قانونية للنظر في جدول أعمال الجلسة الأولى على ألّا يقلّ عدد الحاضرين عن ثلث عدد أعضاء اللجنة. وعليه، يُرجَّح أن تكون الجلسات المعقودة من دون النصاب ليست الجلسات الأولى إنّما التالية.

أمّا في عام 2020، فكان ذلك حال كلّ من لجنتَيْ الزراعة والبيئة (60%) والمرأة (75%)، علماً أنّ بالنسبة إلى الأخيرة بدا عقد الاجتماعات بدون نصاب النصف زائد واحد هو القاعدة.

20. المادّة 30.

ج- على صعيد الاقتراحات التي تمّت مناقشتها والمُنجَز درسها في اللجان و/أو الصادرة بقوانين

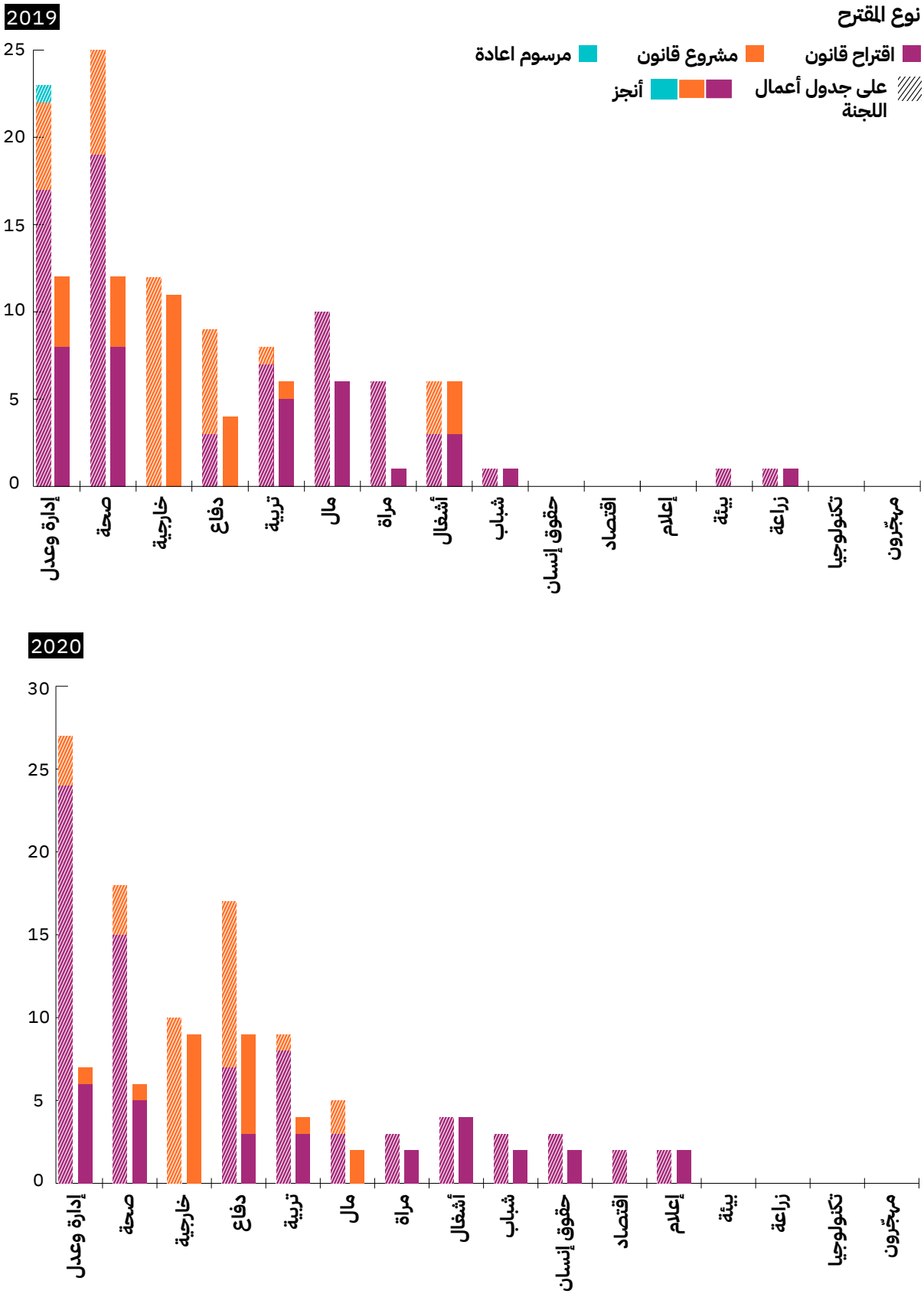
نعمد هنا إلى قياس معطيَيْن لتقييم إنتاجيّة اللجنة. أوّلاً، عدد المقترحات (اقتراحات مشاريع ومراسيم إعادة قوانين) على جدول أعمال كلّ لجنة، أي تلك التي هي قيد البحث في اللجنة. وثانياً، مآل هذه المقترحات، أي تحديداً عدد المُنجَز منها.

عدد المقترحات قيد الدرس على جدول أعمال اللجنة

ويتبيّن أنّ أكبر عدد من المقترحات موجود على جدول أعمال لجنتَيْ الإدارة والعدل (23 في عام 2019، و27 في عام 2020) والصحّة العامّة (25 في عام 2019، و18 في عام 2020).

ومن اللافت، في المقابل، غياب أيّ مقترح عن جدول أعمال لجان حقوق الإنسان والاقتصاد والإعلام في عام 2019، والبيئة والزراعة في عام 2020، والتكنولوجيا والمهجّرين عامَيْ 2019-2020. ويشكّل ذلك إشارة إضافيّة إلى ابتعاد المشرّع عن أولويّات المرحلة، تحديداً ما يرتبط بضرورة تحويل الاقتصاد اللبناني إلى اقتصاد منتج، حيث من المفترض أن تؤدّي التكنولوجيا والزراعة دوراً حاسماً، وأن تكون لجنة الاقتصاد أكثر نشاطاً في العامَيْن اللذَيْن سبقا وأعقبا الانهيار. وينبغي البحث في ما إذا كان انعدام النشاط هذا تتحمّل مسؤوليّته المبادرة التشريعية غير الموجودة في هذَيْن المجالَيْن، أم اللجان نفسها التي تتقاعس عن مناقشة نصوص أُحيلت إليها.

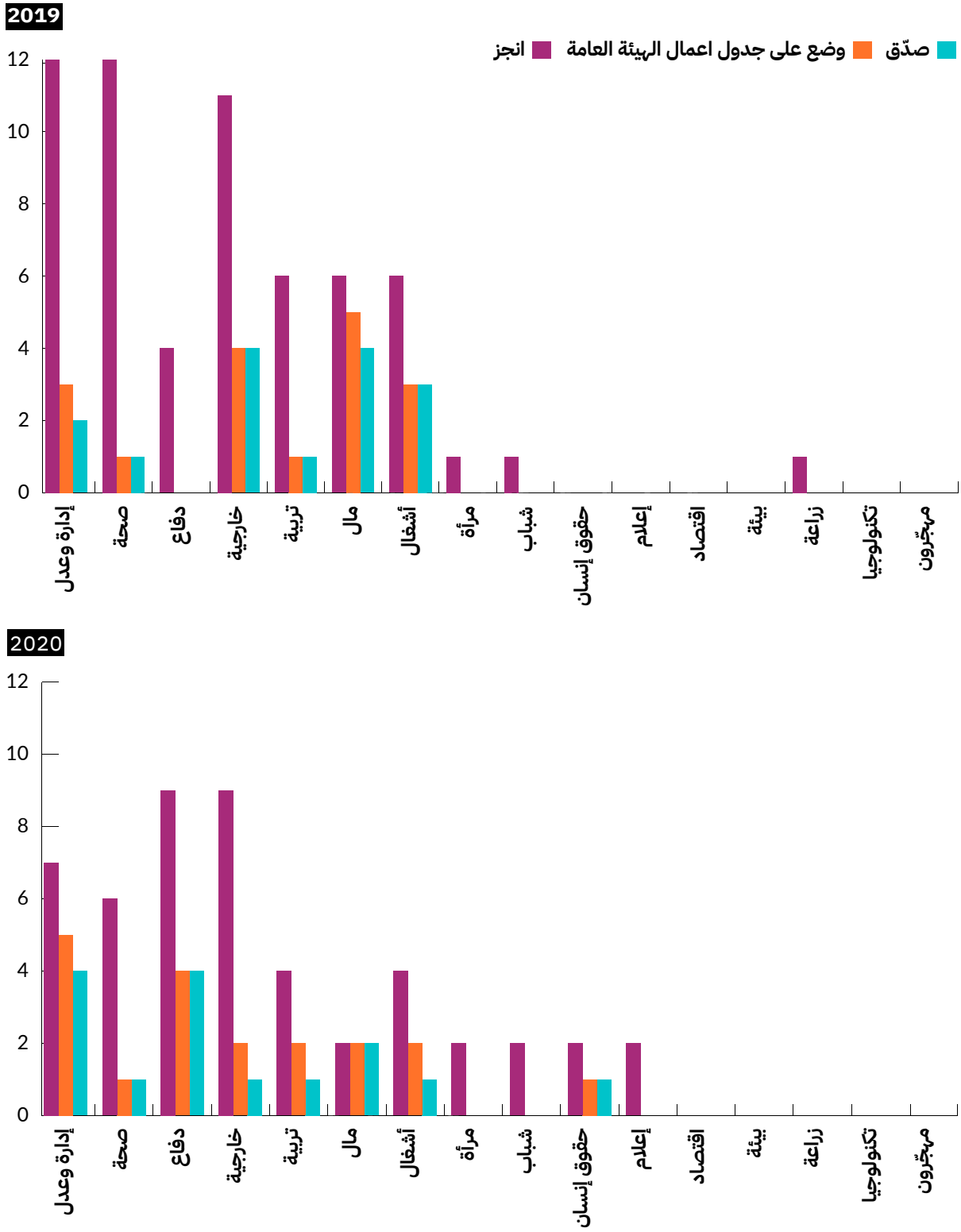
عدد المقترحات على جدول أعمال اللجان النيابية 2020/2019



رسم بياني يُظهر عدد المقترحات التي وُضعت على جدول أعمال، والتي أُنجزت في كلّ لجنة في عام 2020 بحسب نوعها (اقتراح، مشروع، مرسوم إعادة).

اللجان التي أنجزت أكبر عدد من المقترحات في عام 2019	اللجان التي أنجزت أقلّ عدد من المقترحات في عام 2019
لجنة الصحّة العامّة والعمل والشؤون الاجتماعية: 12 مقترحاً (48% من جدول أعمالها)؛ لجنة الإدارة والعدل: 12 مقترحاً (52% من جدول أعمالها)؛ لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين: 11 مقترحاً (91% من جدول أعمالها)؛ لجنة الأشغال العامّة والطاقة والمياه: ستّة مقترحات (100% من جدول أعمالها)؛ لجنة المال والموازنة: ستّة مقترحات (60% من جدول أعمالها)؛ لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة: ستّة مقترحات (75% من جدول أعمالها).	لجنة الإعلام والاتّصالات : 0 مقترح؛ لجنة حقوق الإنسان: 0 مقترح؛ لجنة تكنولوجيا المعلومات: 0 مقترح؛ لجنة الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط: 0 مقترح؛ لجنة شؤون المهجّرين: 0 مقترح؛ لجنة البيئة: 0 مقترح.
اللجان التي أنجزت أكبر عدد من المقترحات عام 2020	**اللجان التي أنجزت أقلّ عدد من المقترحات عام 2020**
لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين: 10 مقترحات (90% من جدول أعمالها)؛ لجنة الدفاع الوطني والداخلية والبلديّات: تسعة مقترحات (53% من جدول أعمالها)؛ لجنة الإدارة والعدل: سبعة مقترحات (26% من جدول أعمالها)؛ لجنة الصحّة العامّة والعمل والشؤون الاجتماعية: ستّة مقترحات (33% من جدول أعمالها)؛ لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة: أربعة مقترحات (44% من جدول أعمالها)؛ لجنة الأشغال العامّة والطاقة والمياه: أربعة مقترحات (100% من جدول أعمالها).	لجنة المال والموازنة: 0 مقترح؛ لجنة البيئة: 0 مقترح؛ لجنة تكنولوجيا المعلومات: 0 مقترح؛ لجنة شؤون المهجّرين: 0 مقترح؛ لجنة الزراعة والسياحة: 0 مقترح؛ لجنة الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط:0مقترح.

مآل المقترحات التي أنجزت في كل لجنة 2019-2020



رسم بياني يُظهر مآل المقترحات التي أنجزت في كل لجنة.[21]

21. نشير إلى أنّ رقم المقترحات التي وُضعت على جدول أعمال الهيئة العامّة لسنة معيّنة يضمّ المقترحات التي انتهت لجنة معيّنة من إنجازها في السنة نفسها فقط، وليس المقترحات المُنجَزة منها في السنوات الفائتة. على سبيل المثال انتهت لجنة المرأة والطفل من دراسة اقتراح يتعلّق بمعاقبة جريمة التحرّش الجنسي لا سيّما في مكان العمل في 2019، وهو وُضع على جدول أعمال الهيئة العامّة في 2020، ولذلك ليس ظاهراً في هذا الرسم البياني.

تمّت خلال اجتماعات 2019 مناقشة 52 اقتراح قانون و36 مشروع قانون ومرسوم إعادة قانون، أي ما مجموعه 89[22] مقترحاً مختلفاً. أُنجز منها 49 مقترحاً مختلفاً، أي ما نسبته 55%، ووُضع 11 مقترحاً منها على جدول أعمال الهيئة العامّة في 2019 وثمانية في 2020 وصدرت تسعة قوانين في 2019 وسبعة في 2020. وهذا يعني أنّ نسبة الاقتراحات المُنجَزة التي أُقرّت بقانون تبلغ 32,6% من مجموع الاقتراحات المُنجَزة. وهذا يبيّن النقص الحاصل من قِبل مكتب المجلس في وضع المقترحات المنجزة على جدول أعمال الهيئة العامّة.

أمّا خلال سنة 2020، فنوقِش 68 اقتراح قانون و26 مشروع قانون، أي ما مجموعه 94[23] مقترحاً. أُنجز منها 47 مقترحاً، أي ما نسبته 50%، ووُضع 14 مقترحاً على جدول أعمال الهيئة العامّة في 2020 وصدر 11[24] بقوانين في 2020. وهذا يعني أنّ نسبة الاقتراحات المنجزة التي أُقرّت بقانون تبلغ 23,4% من مجموع الاقتراحات المنجزة. وهذا يبيّن النقص الحاصل من قِبل مكتب المجلس في وضع المقترحات المنجزة على جدول أعمال الهيئة العامّة.

ويمكن تقديم الملاحظات التالية:

- نلحظ زيادة ضئيلة في عدد المقترحات المناقَشة بين 2019 و2020 بنسبة 5,6%؛

- نلحظ ثباتاً في عدد المقترحات التي أُنجزت دراستها بين عامَيْ 2019 و2020 (47 مقترحاً مقابل 49) وتراجعاً بنسبة 32% عن سنة 2018.

د- على صعيد اللجان النيابية المشتركة

عقدت اللجان النيابية المشتركة 20 اجتماعاً في كلّ من عامَيْ 2019 و2020.

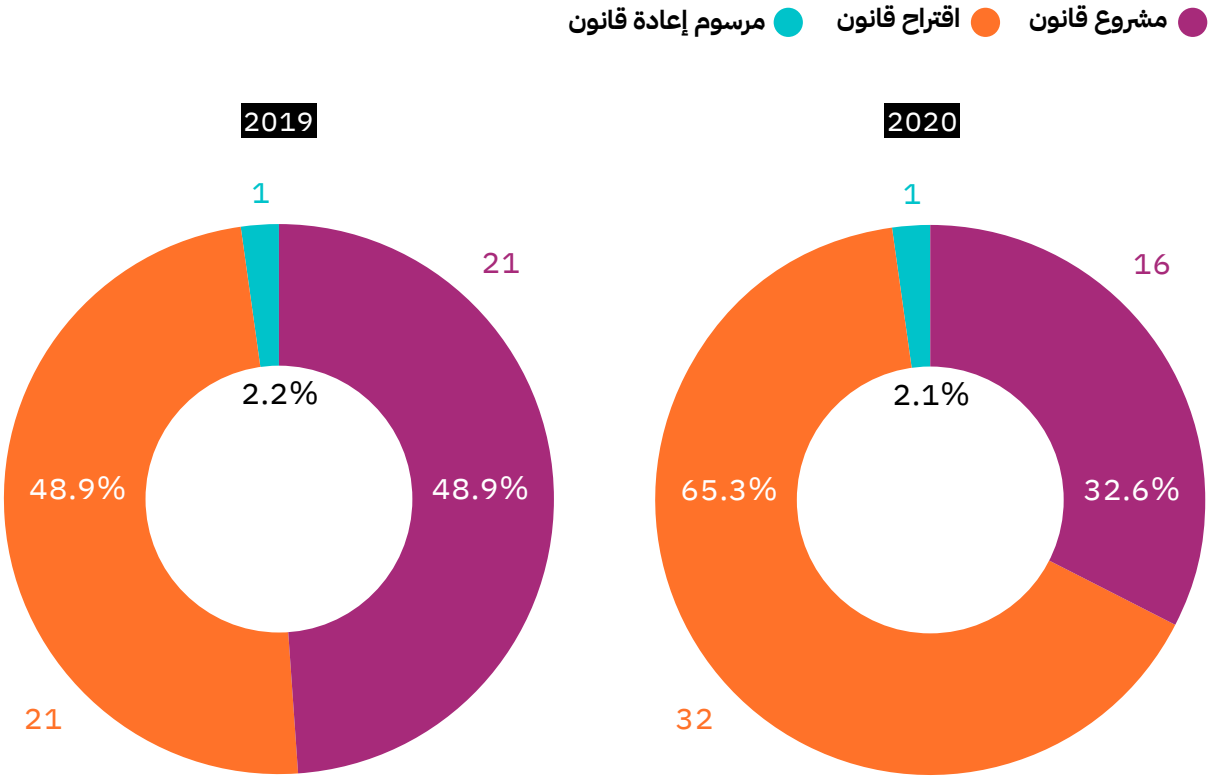
أمّا متوسّط عدد النوّاب الذين حضروا هذه الاجتماعات فبلغ 41,7 نائباً عام 2019، و41,2 نائباً عام 2020.

22. عددٌ من المقترحات دُرس في أكثر من لجنة في 2019، ليصل مجموع البنود إلى 102 إن لم نأخذ التكرار بعين الاعتبار.

23. عددٌ من المقترحات دُرس في أكثر من لجنة في 2020، ليصل مجموع البنود إلى 103 إن لم نأخذ التكرار بعين الاعتبار.

24. بعد أن دُمج اثنان في الهيئة العامّة، أي صدرت 10 قوانين.

توزيع بنود جدول أعمال اللجان المشتركة في 2019/2020



رسم بياني يُظهر توزيع بنود جدول أعمال اللجان المشتركة عامَيْ 2019 و2020 بحسب نوعها (اقتراحات، مشاريع، مراسيم ردّ قوانين).

في عام 2019، درست اللجان المشتركة 43 مقترحاً: 21 مشروعاً و21 اقتراح قانون ومرسوم إعادة قانون من رئاسة الجمهوريّة إلى مجلس النوّاب.

وقد أُنجز[25] 20 منها (14 مشروعاً وخمسة اقتراحات ومرسوم إعادة قانون)، وُضع 18 مقترحاً على جدول أعمال الهيئة العامّة في 2019، ومقترح واحد في 2020. وأصبح 15 مقترحاً منها قانوناً عام 2019 وواحد عام 2020 (12 مشروعاً وثلاثة اقتراحات قانون ومرسوم إعادة قانون).

أمّا في عام 2020، فدرست اللجان المشتركة 49 مقترحاً: 16 مشروعاً و32 اقتراح قانون ومرسوم إعادة قانون من رئاسة الجمهوريّة إلى مجلس النوّاب. وقد أُنجز[26] 22 منها (15 مشروعاً وستّة اقتراحات ومرسوم إعادة

25. ومن ضمنها أُسقط مشروع قانون.

26. ردّت مشروعيْ قانون (وهما مشروع قانون طلب الموافقة على اتّفاقيّة قرض ومنحة بين الجمهوريّة اللبنانية والصندوق الدولي للتنمية الزراعية (إيفاد) لتمويل مشروع «الأعمال المنسّقة لتعزيز إنتاج المواشي HALEPP»؛ ومشروع قانون طلب الموافقة على اتّفاقيّة قرض بين الجمهوريّة اللبنانية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لتنفيذ مشروع تحديث نظام الأراضي Land Administration System Project Modernization).

قانون) و دُمج 20 مقترحاً[27] عبر إصدار أربع نسخ موحّدة؛ وُضع 25 منها على جدول أعمال الهيئة العامّة في 2020 وصدر 20 منها بقوانين.

بالمقارنة مع سنة 2018، نذكر أنّ اللجان المشتركة كانت قد عقدت 15 اجتماعاً لدراسة 16 مشروعاً وسبعة اقتراحات قوانين ومرسومَيْ إعادة قانون. وكانت قد أنجزت 11 منها (خمسة مشاريع وأربعة اقتراحات ومرسوماً إعادة قانون) وأصبحت 25 منها قانوناً عام 2018.

خلاصة عن نشاط اللجان النيابية

كنتيجة لأعمال اللجان النيابية، يمكن إبداء الملاحظات التالية:

- عقدت اللجان النيابية الدائمة في سنة 2019 5,3 اجتماعات في الأسبوع، و3,7 اجتماعات في الأسبوع عام 2020. ويُضاف إلى هذه المعدّلات اجتماع أسبوعي تقريباً للجان الفرعية؛

- تراجع عدد اجتماعات اللجان المعقودة في سنة 2020 بنسبة 30,5% عن سنة 2019. ولعلّ ذلك يجد تفسيره في انتشار جائحة كورونا، غير أنّه يبقى غير مفهوم في ظلّ أدوار البرلمان الحاسمة في معالجة تداعيات الأزمة التي اشتدّت مظاهرها في عام 2020. وما يزيد من قابليّة هذا الأمر للنقد هو التراجع الواضح في اجتماعات لجنة المال والموازنة، التي انخفضت بنسبة 83,3% عن سنة 2019، رغم أدوارها المهمّة في إنجاز القوانين الضرورية لمعالجة مفاعيل الأزمة؛ وأيضا التراجع الواضح في اجتماعات لجنة الإدارة والعدل، التي انخفضت بنسبة 19,3% رغم مسؤوليّاتها الأساسية (لا سيّما في إنجاز اقتراح قانون استقلاليّة القضاء)؛

- على رغم ما سبق، تبقى لجنتا المال والموازنة والإدارة والعدل من أكثر اللجان استقطاباً لحضور النوّاب غير المنتسبين إليها. في المقابل، نادراً ما كانت تستقطب لجان حقوق الإنسان والتكنولوجيا والمرأة أيّ نائب من النوّاب غير المنتسبين إليها؛

- من اللافت جدّاً أنّ لجنتَيْ الزراعة والتكنولوجيا من أقلّ اللجان النيابية نشاطاً عامَيْ 2019-2020، وهو أمر لافت جدّاً وله دلالات هامّة، وسط تزايد الحديث عن ضرورة العمل على تحويل الاقتصاد اللبناني إلى اقتصاد منتج، خصوصاً ما بعد الانهيار التي بدأت تتّضح معالمه أواخر 2019؛

- في الاتّجاه نفسه، من اللافت غياب أيّ مقترح على جدول أعمال لجان الاقتصاد عام 2019 (وينسحب ذلك على لجنتَيْ حقوق الإنسان والإعلام) والزراعة عام 2020 (وينسحب ذلك على لجنة البيئة)، والتكنولوجيا في

27. (دُمِجت خمسة اقتراحات تتعلّق بالعفو العامّ وصدرت نسخة موحّدة عنها، كما دُمِجت ثلاثة اقتراحات تتعلّق بالسّريّة المصرفية ونتج عنها نسخة موحّدة، ودُمِج اقتراحَيْ تعديل قانون الإثراء غير المشروع مع مشروع بهذا الشأن ونتج عنها نسخة موحّدة. وأخيراً، دُمِج كلٌّ من الاقتراحات الثمانية المتعلّقة بـ «حماية المناطق المتضرّرة نتيجة الانفجار في مرفأ بيروت ودعم إعادة إعمارها» واقتراح «تجميد بيع العقارات المبنيّة الواقعة في المناطق المتضرّرة جرّاء انفجار مرفأ بيروت في 4 آب 2020» وصدرت في نسخة موحّدة).

عامَيْ 2019-2020. ويشكّل ذلك تأكيداً على ابتعاد المشرّع عن أولويّات المرحلة، تحديداً ما يرتبط بضرورة تحويل الاقتصاد اللبناني إلى اقتصاد منتج، حيث من المفترض أن تؤدّي التكنولوجيا والزراعة دوراً حاسماً، وأن تكون لجنة الاقتصاد الأكثر نشاطاً في ظلّ ظروف الانهيار. مع التنبيه إلى ما أشرنا إليه لجهة ضرورة البحث في ما إذا كان انعدام النشاط هذا تتحمّل مسؤولّيته المبادرة التشريعية الضعيفة في هذه المجالات، أم اللجان نفسها التي تتقاعس عن مناقشة نصوص أُحيلت إليها؛

- بلغت نسبة الإنجاز من مجموع المقترحات المعروضة على اللجان الدائمة 52,4% عامَيْ 2019-2020؛

- بلغت نسبة الاقتراحات المُنجَزة التي أُقرّت بقانون عامَيْ 2019-2020 28% من مجموع الاقتراحات المنجزة من قِبل اللجان. وبالطبع، يتحمّل مكتب المجلس المسؤولية عن عدم وضع هذه المقترحات المنجزة دراستها على جدول أعمال الهيئة العامّة.

القسم الثالث: تقييم نشاط الكتل النيابية

أ. خارطة الكتل النيابية إثر انتخابات 2018

في تاريخ 6 أيّار 2018، جرت الانتخابات النيابية اللبنانية. وبنتيجتها تشكّلت 11 كتلة نيابية على الشكل التالي (نعرضها بحسب حجم الكتلة بدءاً بالأكبر): كتلة «لبنان القويّ» (29 نائباً)، كتلة «المستقبل» (19 نائباً)، كتلة «التنمية والتحرير» (17 نائباً)، كتلة «الجمهوريّة القويّة» (15 نائباً)، كتلة «الوفاء للمقاومة» (12 نائباً)، كتلة «اللقاء الديموقراطي» (تسعة نوّاب)، كتلة «التكتّل الوطني» (خمسة نوّاب)، كتلة «اللقاء التشاوري» (خمسة نوّاب)، كتلة «الوسط المستقلّ» (أربعة نوّاب)، «الكتلة القومية الاجتماعية» (ثلاثة نوّاب)، كتلة «حزب الكتائب» (ثلاثة نوّاب).

كما بقي سبعة نوّاب مستقلّين عن أيّ كتلة وهم: إدي دمرجيان، أسامة سعد المصري، تمّام سلام، جميل السيّد، فؤاد مخزومي، بولا يعقوبيان، وميشال المرّ. وتسهيلاً للقارئ سنعتبر، من أجل قياس نشاط الكتل، هؤلاء النوّاب كتلة «المستقلّين».

في 19 تمّوز 2019، استقال النائب نوّاف الموسوي من المجلس النيابي على خلفيّة الاعتداء الذي تعرّضت له ابنته من قِبل طليقها والإشكال الذي وقع بينه وبين الأخير.

وفي الانتخابات الفرعية التي أُجريت في قضاء صور، انتُخِب حسن عزّ الدين مكانه بالتزكية.

وفي إثر اندلاع انتفاضة 17 تشرين الأوّل 2019، طرأت تبدّلات على تكوين الكتل، إذ أعلن كلٌّ من شامل روكز، ونعمة افرام خروجهما من كتلة «لبنان القويّ» ونهاد المشنوق خروجه من كتلة «المستقبل»، لينضمّوا إلى النوّاب «المستقلّين».

كما تقدّم ثمانية نوّاب باستقالتهم من المجلس النيابي، إثر انفجار-مجزرة مرفأ بيروت في 4 آب 2020. وخلال الجلسة التشريعية التي انعقدت في 2020/8/13 في قصر الأونيسكو، تُلِيَت استقالات سبعة منهم (وهم: نديم وسامي الجميّل، بولا يعقوبيان، ميشال معوّض، الياس حنكش، نعمة افرام، وهنري الحلو). أمّا بالنسبة إلى إستقالة النائب مروان حمادة فاعتبر رئيس المجلس النيابي نبيه برّي ونائبه إيلي الفرزلي أنّ الاستقالة أتت مشروطة، وبالتالي تُعتبَر غير نافذة وفقاً للنظام الداخلي للمجلس (المادّة 16). غير أنّ رئيس المجلس عاد وقبل بها بحجّة «تغيّب النائب مروان حمادة عن حضور الجلسة».

أمّا بالنسبة إلى النائبة ديما جمالي، فكانت قد صرّحت باستقالتها على وسائل التواصل الاجتماعي بدون تقديمها خطّياً بالشكل الرسمي إلى مجلس النوّاب، فلم يؤخَذ بها.

كما طرأت تبدّلات على تكوين الكتل بعدها، حيث أعلن كلٌّ من ميشال ضاهر خروجه من كتلة «لبنان القويّ»، وجان طالوزيان خروجه من كتلة «الجمهوريّة القويّة»، وجهاد الصمد خروجه من كتلة «اللقاء التشاوري».

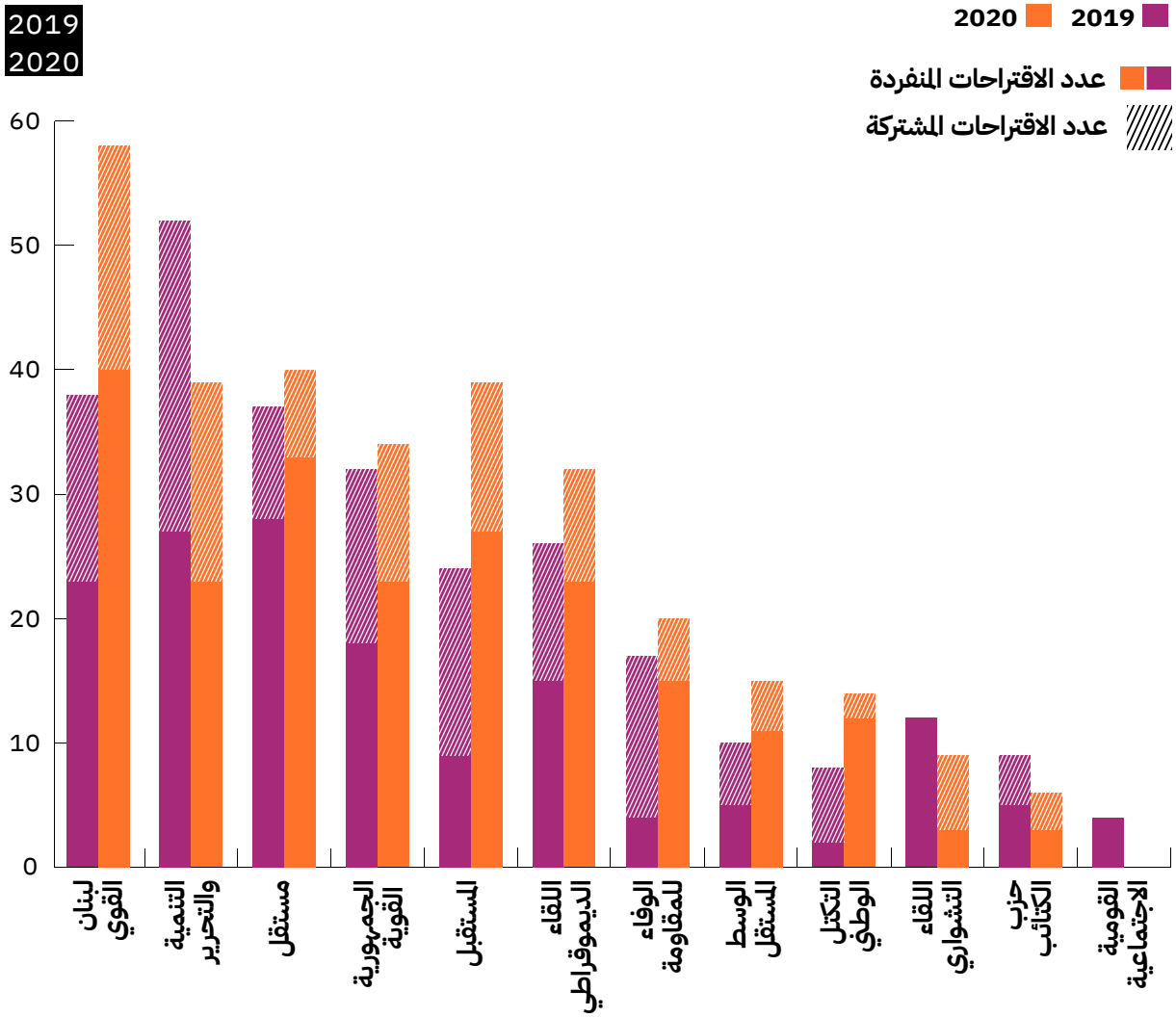
ب. نشاط الكتل

نعمد هنا إلى قياس نشاط الكتل المختلفة على صعيد المبادرة التشريعية. وسنعتبر لهذه الغاية النوّاب غير المنتمين إلى أيّ كتلة من ضمن كتلة «المستقلّين» كما أسلفنا.

ونعمد أوّلاً إلى قياس عدد المقترحات لكلّ كتلة (التي قدّمتها منفردة أو بالاشتراك مع كتل أخرى)، قبل قياس متوسّط المبادرة التشريعية للنائب في كلّ كتلة، الذي سيتبيّن أنّه مقياس أكثر دقّة في منحنا فكرة عن نشاط الكتل.

ونعمد أخيراً إلى مراقبة مدى تعاون الكتل على صعيد المبادرة التشريعية.

عدد الاقتراحات لكل كتلة 2020/2019



رسم بياني يُظهر عدد الاقتراحات لكلّ كتلة وتوزيعها بين تلك المقدّمة بشكل منفرد وتلك المقدّمة بالاشتراك مع كتل أخرى في عامَيْ 2019-2020.

في عام 2019: على صعيد الكتل، فإنّ الكتلتين الأكثر مساهمةً عددياً في تقديم الاقتراحات خلال سنة 2019 هما كتلتا «التنمية والتحرير» و«لبنان القويّ» حيث صدر عن نوّاب ينتمون إلى الأولى 27 اقتراحاً انفردت بها و25 اقتراحاً مشتركاً مع كتل أخرى؛ في حين صدر عن نوّاب ينتمون إلى الثانية 23 اقتراحاً انفردت بها و15 مشتركة مع كتل أخرى. وقد أتت في المرتبة الثالثة كتلة «المستقلّين» (مع التذكير بأنّها ليست كتلة رسمية بينهم) بـ 28 اقتراحاً انفردت بها وتسعة اقتراحات مشتركة مع كتل أخرى. يُلحظ أنّ النائبة بولا يعقوبيان تقدّمت وحدها بما مجموعه 26 اقتراحاً (أي 70% من الاقتراحات المقدّمة من كتلة «المستقلّين»).

أمّا في عام 2020: فكانت الكتل الثلاثة الأكثر مساهمةً عددياً في تقديم الاقتراحات كتل «لبنان القويّ» و«التنمية والتحرير» و«المستقبل» حيث صدر عن نوّاب ينتمون إليها 94 اقتراحاً انفردت فيها كلٌّ منها، فضلاً عن 16 اقتراحاً مشتركاً مع كتل أخرى لـ «لبنان القوي» و15 اقتراحاً مشتركاً لـ «التنمية والتحرير»، و11 اقتراحاً مشتركاً لـ «المستقبل». وقد أتت في المرتبة الرابعة كتلة «المستقلّين» بـ 33 اقتراحاً انفردت بها وسبعة اقتراحات مشتركة مع كتل أخرى. ويُلحظ أنّ النائبة بولا يعقوبيان تقدّمت وحدها بما مجموعه 19 اقتراحاً (أي 47,5% من الاقتراحات المقدّمة من كتلة المستقلّين)، ما يزيد عن مجموع ما تقدّم به نوّاب كتل «الكتائب» و«التكتّل الوطني»، و«كتلة الوسط المستقلّ» وكتلة «اللقاء التشاوري».

ونلحظ هنا لإمكانيّة تصنيف الكتل في ثلاث فئات بالنسبة إلى تطوّر نتاجها بين 2019 و2020:

الفئة الأولى، الكتل التي طوّرت مبادرتها التشريعية وهي على التوالي «لبنان القويّ»، «الوفاء للمقاومة»، و«المستقبل» حيث زاد نتاجها تباعاً بنسبة 43% و50% و15%. ولعلّ هذا الأمر يُفسَّر في خروج هذه الكتل من حكومة حسّان دياب ممّا دفعها إلى زيادة نتاجها وحضورها التشريعيَّيْن.

أمّا الفئة الثانية، التي تراجع أداؤها التشريعي بشكل محسوس فتضمّ «التنمية والتحرير»، «القومية الاجتماعية»، و«اللقاء التشاوري». فقد تراجع عدد اقتراحات كتلة «التنمية والتحرير» من 77 إلى 55 مقترحاً، أي بنسبة 29%.

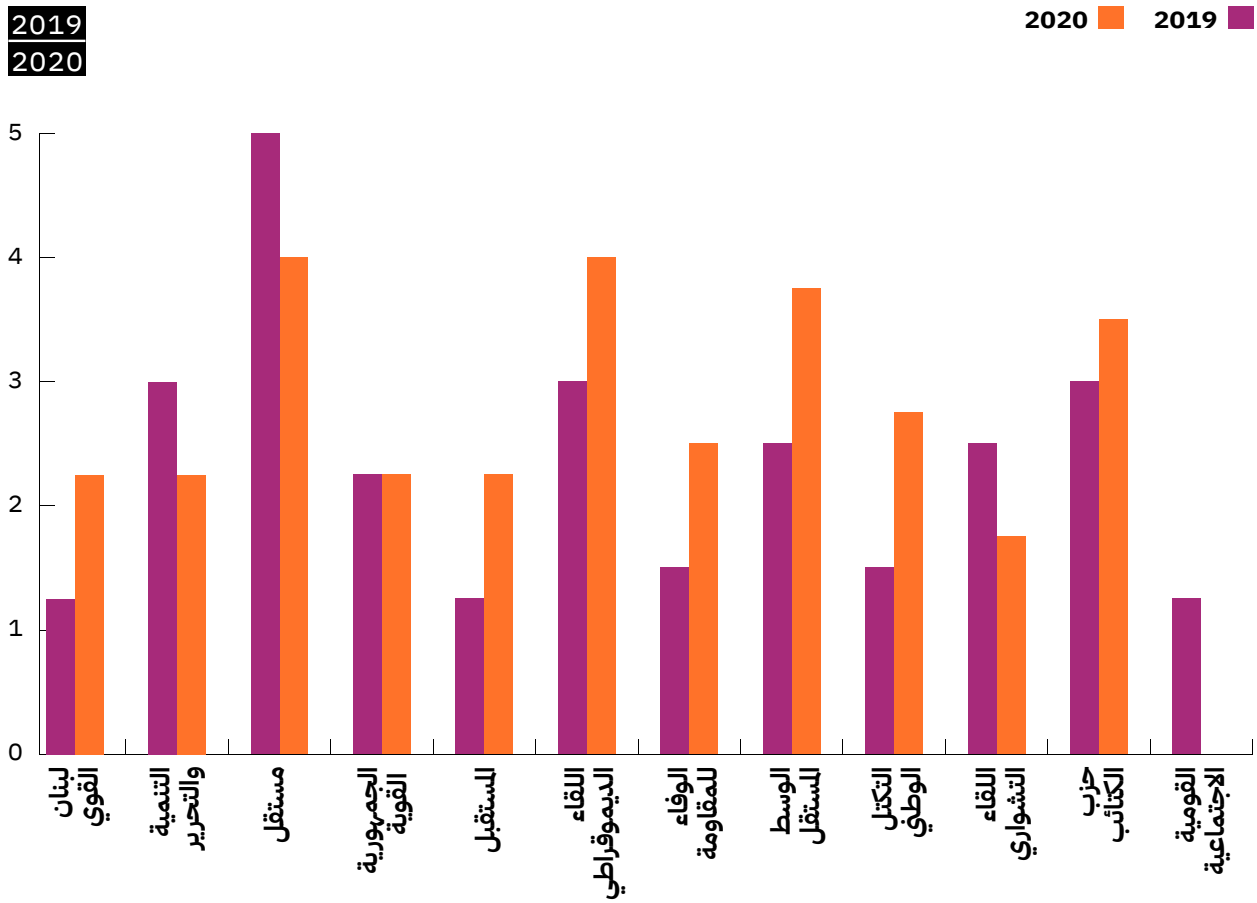
أمّا الفئة الثالثة، التي بقي عدد اقتراحاتها للسنتين متقارباً، تضمّ عموماً الكتل التي أبقتْ في كلتا السنتَيْن مسافة من الحكومة. وهي تباعاً «الجمهوريّة القويّة»، «اللقاء الديمقراطي»، «المستقلّين»، «الوسط المستقلّ»، «الكتائب»، و«التكتّل الوطني».

غير أنّ القياس عددياً لحجم المبادرة التشريعية لكلّ كتلة قد يعطي صورة مغلوطة عن نشاط هذه الكتلة، إذ لا يأخذ بعين الاعتبار حجم الكتلة الذي له تأثير أكيد على عدد الاقتراحات الإجمالي الصادر عنها (فردياً أو مع كتل أخرى).

لذلك، نعمد في ما يلي لقياس متوسّط عدد الاقتراحات للنائب الواحد في كلّ كتلة (أي: مجموع الاقتراحات في الكتلة مقسوم على مجموع الأعضاء[28]). وسيغيّر هذا القياس من ترتيب الكتل بشكل حاسم.

28. للإشارة أخذنا تبدُّل تشكيل الكتل بعين الاعتبار، حيث قسّمنا عدد الأشهر التي انتسب خلالها النائب إلى كتلة/12. واستبعدنا احتساب الشهر إذا حصلت الاستقالة قبل 15 من الشهر. في المقابل تمّ احتسابه إذا ما حصلت بعد الـ 15 منه. مثلاً استقال شامل روكز في 2019/10/22 فعمدنا إلى احتساب كلّ الاقتراحات التي تقدّم بها بعد هذا التاريخ من ضمن كتلة «المستقلّين». بمعنى آخر، احتُسِب شامل روكز مشتركاً بنسبة 12/10 ضمن كتلة «لبنان القويّ» و12/2 ضمن كتلة «المستقلّين» عام 2019. وتمّ احتساب مشاركة النوّاب المستقيلين وفقاً للقاعدة نفسها.

متوسّط عدد الاقتراحات للنائب الواحد في كلّ كتلة



رسم بياني يُظهر متوسّط عدد الاقتراحات لكلّ نائب في كلّ كتلة في عامَيْ 2019-2020.

يتبيّن من الرسم البياني أنّ الكتلة الأنشط بالنسبة إلى حجمها عامَيْ 2019-2020 هي كتلة «المستقلّين» بمتوسّط 5,25 اقتراحات للنائب الواحد عام 2019 وأربعة عام 2020. تليها كتلة «اللقاء الديمقراطي» بمتوسّط ثلاثة اقتراحات للنائب الواحد عام 2019 وأربعة عام 2020.

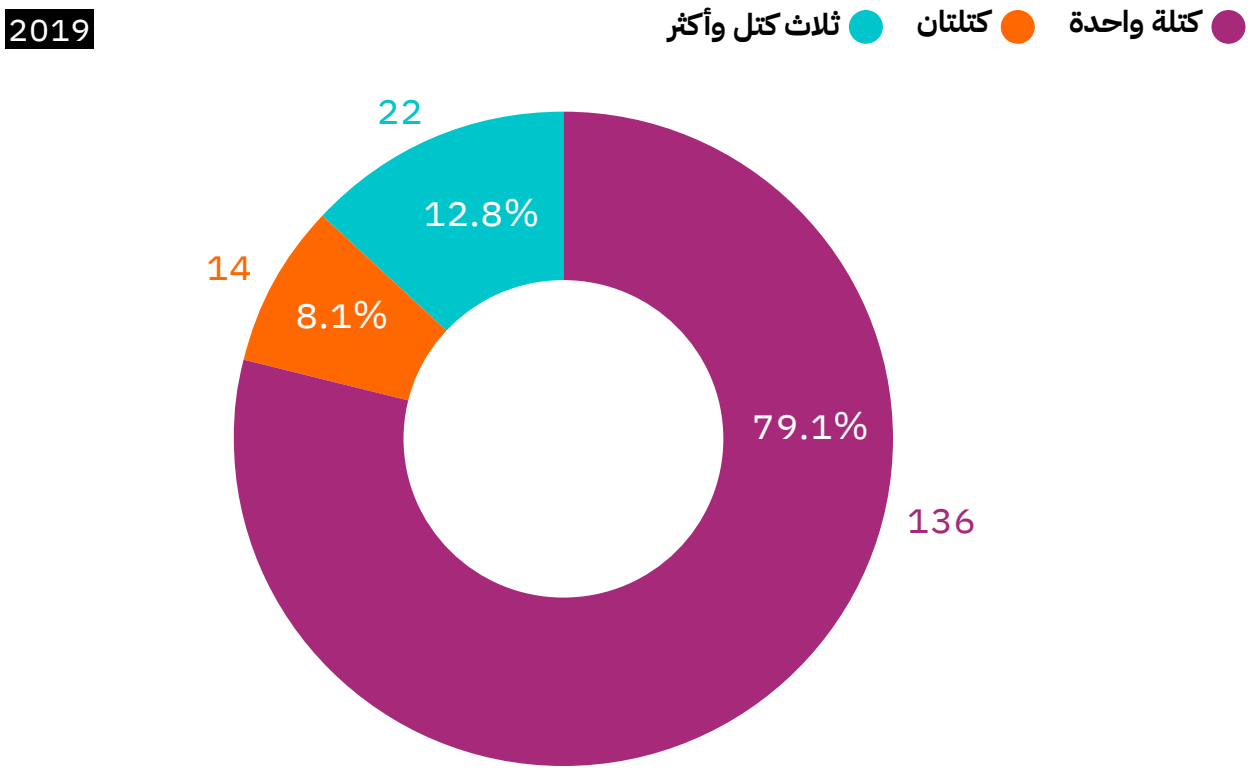
في المقابل تتراجع مراكز كتلتَيْ «لبنان القويّ» و«المستقبل» بشكل ملحوظ وفق هذا القياس، بمتوسّط 1,25 اقتراحاً للنائب الواحد عام 2019، و2,25 عام 2020 لكلّ من الكتلتَيْن.

أمّا الكتلة الأقلّ نشاطاً فهي «الكتلة القومية الاجتماعية» بمتوسّط 1,25 اقتراحاً للنائب الواحد عام 2019، و0 عام 2020.

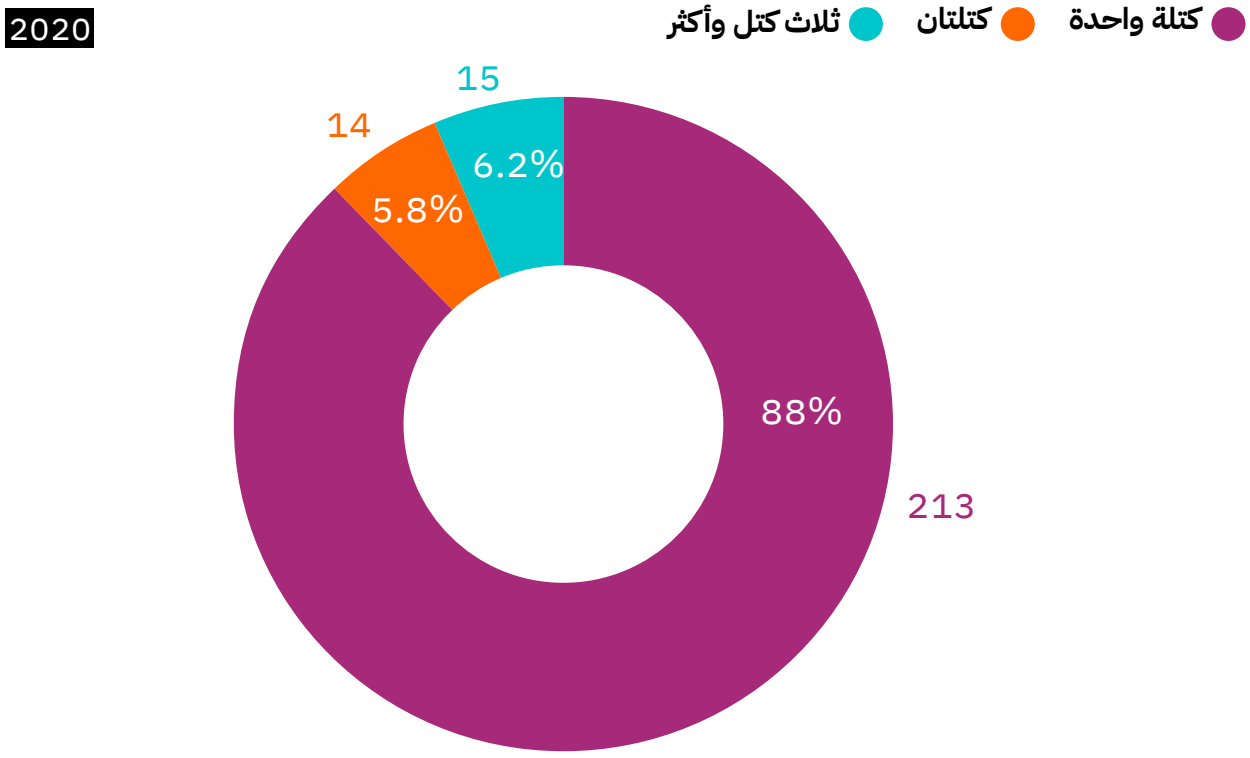
التعاون بين الكتل

نعمد هنا إلى قياس عدد الكتل المساهِمة في تقديم اقتراحات، في مؤشّر إلى مدى تعاون الكتل على صعيد المبادرة التشريعية.

توزيع الاقتراحات بحسب عدد الكتل المتقدمة بها في 2019



توزيع الاقتراحات بحسب عدد الكتل المتقدمة بها في 2020



رسم بياني يظهر توزيع الاقتراحات بحسب عدد الكتل المتقدّمة بها في كل من عامي 2019 و2020

ومن أهمّ الملاحظات التي يمكن تقديمها على هذا الصعيد:

• خلال 2019، قُدِّم 79% من مجموع الاقتراحات (أي 136 اقتراحاً) من كتلة واحدة (من نائب أو أكثر)، فيما بلغت هذه النسبة 88% (213 اقتراحاً) في 2020. وهذا يؤشّر إلى انحسار التعاون بين الكتل، وربّما اتّساع اللاثقة في ما بينها بعد انتفاضة 17 تشرين وحصول الانهيار؛

• خلال 2019، قُدِّم 8% من مجموع الاقتراحات من كتلتَيْن (أي 14 اقتراحاً)، فيما بلغت هذه النسبة 5,8% (14 اقتراحاً) في 2020؛

• خلال 2019، قُدِّم 12,8% من مجموع الاقتراحات (أي 22 اقتراحاً) من ثلاثة كتل أو أكثر، فيما بلغت هذه النسبة 6,2% (أي 15 اقتراحاً) في 2020.

وعليه، نستنتج ضعف التعاون والنقاش بين النوّاب من كتل مختلفة على صعيد المبادرة التشريعية كما نستنتج تراجعه بين 2019 و2020 رغم اتّسام المرحلة بالحاجة إلى مبادرة تشريعية حاسمة إنقاذية.

ونلحظ هذا التراجع بشكل واضح لدى الكتل التي زادت مبادرتها التشريعية. ففي حين زادت الاقتراحات الخاصّة لكتلة «لبنان القويّ» بنسبة 52% بلغت نسبة زيادة مقترحاتها المشتركة 20% فقط. وفي حين زادت كتلة «الوفاء للمقاومة» اقتراحاتها الخاصّة بنسبة 76% بلغت نسبة زيادة مقترحاتها المشتركة 15% فقط. وفي حين زادت كتلة «المستقبل» اقتراحاتها الخاصّة بنسبة 62% تراجع عدد اقتراحاتها المشتركة بنسبة 20%. وينسحب ذلك على نوّاب الكتلة الواحدة، حيث قُدِّم 54,6% من مجموع الاقتراحات (أي 93 اقتراحاً) من قِبل نائب واحد خلال سنة 2019، فيما بلغت هذه النسبة 52% عام 2020 (أي 128 اقتراحاً).

بهذا المعنى، وإذا سلّمنا بأنّ حظوظ إقرار قانون ترتفع بقدر ما يتمّ البحث عن تفاهم مع الكتل الأخرى قبل تقديم الاقتراح، أمكن القول إنّ الكتل بدت أكثر اهتماماً في إبراز مبادرتها التشريعية في 2020 من اهتمامها بوصول مبادرتها إلى خواتيمها.

ويتعزّز هذا الأمر من خلال تراجع الدور المحوري لكتلة «التنمية والتحرير» (التي يرأسها رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي ويكون له من خلالها دور أكبر في تمرير الاقتراحات) في المبادرة التشريعية. فإذا شاركت هذه الكتلة في 2019 في تقديم 25 اقتراحاً مشتركاً، أي ما يشكّل 70% من مجموع الاقتراحات المشتركة، فإنّها شاركت في تقديم 16 اقتراحاً مشتركاً فقط في 2020، أي ما يمثّل 55% من مجموع الاقتراحات المشتركة. يُلحظ الأمر نفسه بخصوص مشاركتها في الاقتراحات المقدَّمة من كتلتَيْن حيث تراجع عددها من 11 في 2019 إلى 7 في 2020، رغم أنّ عدد هذه الاقتراحات بلغ 14 في كلتا السنتَيْن.

كما يُلحظ التعاون الوثيق بين كتلتَيْ «التنمية والتحرير» و«الوفاء للمقاومة». وما يؤكّد ذلك هو أنّ هذه الأخيرة قدّمت خلال سنتَيْ 2019 و2020 عشرة اقتراحات ثنائية، تسعة منها بالاشتراك مع كتلة «التنمية والتحرير».

ومن اللافت تقديم اقتراح «الإجازة للحكومة إنشاء نفق لطريق بيروت-البقاع على طريقة الـ BOT (ضهر البيدر-حمانا- شتورة)» من أكثر من 10 نوّاب في مخالفة للمادّة 101 من النظام الداخلي لمجلس النوّاب التي تنص على أنّه «لا يجوز أن يوقّع اقتراح القانون أكثر من عشرة نوّاب» (وهم إيلي الفرزلي، ألبير منصور، نقولا نحّاس، عاصم عراجي، محمّد القرعاوي، عبد الرحيم مراد، بلال عبد الله، محمّد نصر الله، سليم عون، مصطفى الحسيني، طوني فرنجيّة، وبولا يعقوبيان).

خلاصة عن نشاط الكتل النيابية

بنتيجة ما سبق، يمكن تقديم الملاحظات التالية:

- الكتلتان الأكثر نشاطاً عددياً على صعيد المبادرة التشريعية في عام 2019 كانتا كتلة «المستقلّين» و«التنمية والتحرير». وإذ تراجع عدد اقتراحات هذه الكتلة في عام 2020، فإنّنا نلحظ في المقابل زيادة في النتاج التشريعي لكتل «لبنان القوي» و«الوفاء للمقاومة» و«المستقبل»، ربّما يجد ما يفسّره في حاجتها إلى إبراز اهتمامها بمسائل معيّنة بعد خروجها من حكومة حسّان دياب. ولكن، بالنظر إلى حجم الكتل، يتغيّر هذا الترتيب تماماً وتتراجع كتلتا «لبنان القويّ» و«المستقبل» بشكل ملحوظ عند قياس متوسّط عدد الاقتراحات للنائب الواحد. فأنشط الكتل بالنسبة إلى حجمها في عامَيْ 2019-2020 هي كتلة «المستقلّين» بمتوسّط 5,25 اقتراحات للنائب الواحد عام 2019 وأربعة عام 2020؛

- أمّا الكتلة الأقلّ نشاطاً فهي الكتلة «القومية الاجتماعية» بمتوسّط 1,25 اقتراحاً للنائب الواحد عام 2019، و0 عام 2020؛

- تقدّمت النائبة بولا يعقوبيان وحدها بما مجموعه 53 اقتراحاً (أي 69% من الاقتراحات المقدَّمة من كتلة «المستقلّين»)، ما يزيد عن مجموع ما تقدّم به نوّاب كتل «الكتائب» و«التكتّل الوطني»، و«كتلة الوسط المستقلّ» وكتلة «اللقاء التشاوري»؛

- اتّسم نشاط الكتل عامَيْ 2019-2020 بضعف التعاون والنقاش بين النوّاب من كتل مختلفة على صعيد المبادرة التشريعية، ذلك على رغم اتّسام المرحلة بالحاجة إلى مبادرة تشريعية حاسمة إنقاذية، الأمر الذي يُضعف من حظوظ إمرار القوانين. ونستدلّ على ذلك من ارتفاع نسبة الاقتراحات المقدَّمة من نائب أو نوّاب ينتمون إلى كتلة واحدة من 79% (أي 136 اقتراحاً) في 2019 إلى 88% (أي 213 اقتراحاً) في 2020. ويُلحظ تالياً، أنّ التعاون بين الكتل قد تراجع عموماً بعد انتفاضة 17 تشرين الأوّل. وقد يكون مردّ ذلك الحاجة لاستعادة شعبيّة مفقودة أو ارتفاع اللاثقة بين الكتل؛

- بمراجعة الاقتراحات المقدَّمة من كتلتَيْن، نستشفّ أنّ نسبة الاقتراحات المقدّمة من كتلتَيْن بلغت 8% (أي 14 اقتراحاً) في 2019 وانخفضت إلى 5,8% (أي 14 اقتراحاً) في 2020. كما نتبيّن أنّ الكتلتَيْن الأكثر تشاركاً في تقديم اقتراحات ثنائية هما كتلتا «الوفاء للمقاومة» و«التنمية والتحرير»، إذ قدّمتا خمسة منها في 2019 وأربعة في 2020؛

- بمراجعة الاقتراحات المقدّمة من ثلاثة كتل أو أكثر، نستشفّ أنّ الاقتراحات المقدّمة في هذا الشأن قد بلغت 12,8% (أي 22 اقتراحاً) وانخفضت إلى 6,2% (أي 15 اقتراحاً) في 2020؛

- في حين أدّت كتلة «التنمية والتحرير» في سنة 2019 دوراً محورياً في الاقتراحات المشتركة المقدّمة من كتلتَيْن أو أكثر، فإنّ هذا الدور قد انحسَر بشكل ملحوظ في 2020. وإذ يؤشّر هذا الدور المحوري إلى اهتمام الكتل في الاستفادة من ثقل هذه الكتلة في العمليّة التشريعية بفعل ترؤّسها من قِبل رئيس المجلس. وتراجع هذا الدور إنّما يشكّل مؤشّراً إلى تحوّل في أهداف المبادرة التشريعية في اتّجاه تغليب إعلان المواقف على إرادة الوصول إلى خواتيمها؛

- وقد انسحب ضعف التواصل على نشاط الكتلة الواحدة. فقُدِّم 54,6 % من مجموع الاقتراحات (أي 93 اقتراحاً) من قبل نائب واحد خلال سنة 2019، فيما بلغت هذه النسبة 52% عام 2020 (أي 128 اقتراحاً)، في إشارة إلى أنّ أكثر من نصف الاقتراحات لم تُناقَش داخل الكتلة الواحدة؛

- يُضاف إلى ما تقدّم أنّ النوّاب الأكثر مشاركة في الطعون الدستورية هم من كتلة «المستقلّين» وكتلة «الكتائب»، إذ شاركوا في تقديم ثلاثة طعون وفق ما نبيّنه تفصيلاً في معرض تقييم أداء النوّاب. ويُلحظ في المقابل أنّ كتل «التنمية والتحرير»، «الوفاء للمقاومة»، و«المستقبل» لم تشارك في أيّ طعن دستوري. أمّا كتل «اللقاء التشاوري»، «اللقاء الديمقراطي»، «الجمهوريّة القويّة»، «التكتّل الوطني»، و«لبنان القوي» فقد شارك نوّابها في تقديم طعنَيْن، في حين شارك نوّاب كتلة «الوسط المستقلّ» والكتلة «القومية الاجتماعية» بتقديم طعن واحد؛

- كما يُضاف إلى ما تقدّم نشاط متفاوت للكتل في طرح الأسئلة على الحكومة وفق ما نبيّنه تفصيلاً في معرض تقييم أعمال النوّاب. ففي حين طرح نوّاب من كتلة «المستقلّين» 41 سؤالاً خلال الفترة موضوع هذا التقرير، فإنّ نوّاب الكتل الأخرى بدوا أقلّ حماسة حيث بلغت أسئلة نوّاب كلٍّ من كتلتَيْ «اللقاء الديمقراطي» «ولبنان القويّ» 20 سؤالاً، وبلغ عدد أسئلة نوّاب كتلة «الجمهوريّة القويّة» 17 سؤالاً. وبقي عدد أسئلة سائر الكتل أقلّ من 10.

القسم الرابع: نشاط النوّاب

ما الأعمال التي قام بها النوّاب في إطار عملهم البرلماني؟ ما نسبة حضورهم للمشاركة في أعمال اللجان؟ ما الأعمال الرقابية والتشريعية التي قاموا بها؟ نسعى في ما يلي إلى الإجابة عن هذه الأسئلة جميعاً.

تمهيد: العقبات أمام التقييم

على صعيد المشاركة في الهيئة العامّة، يبقى من غير الممكن تقييم نشاط النوّاب بشكل دقيق، على صعيدَيْ حضورهم وتصويتهم داخل الهيئة العامّة، نظراً إلى انعدام الشفافيّة وصعوبة الوصول إلى المعلومات في ظلّ غياب التصويت الإلكتروني من جهة، واستحالة الوصول إلى محاضر جلسات الهيئة العامّة من جهة أخرى (فآخر محضر جلسة منشور على موقع مجلس النوّاب يعود إلى عام 2017).

وينسحب ذلك صعوبة على تقييم نشاطهم الفعلي داخل اللجان، ونوعيّة مداخلاتهم، وجهدهم في العمل على صياغة المقترحات، إذ تتّسم جلسات اللجان، والمحاضر والمناقشات بالسرّيّة (ما لم يقرّر رئيس اللجنة خلاف ذلك)، بحسب المادّة 34 من النظام الداخلي لمجلس النوّاب.

من هنا، يقتصر تقييمنا على مستوى نشاط النوّاب بقياس أربعة أمور: مشاركتهم في اللجان النيابية (الانتساب إليها وحضور اجتماعاتها)، مبادرتهم التشريعية، مدى ممارستهم صلاحيّة الطعن في القوانين أمام المجلس الدستوري، وأخيراً مدى ممارستهم صلاحيّة الرقابة على السلطة التنفيذية.

أ. على صعيد المشاركة في اللجان النيابية

نعمد هنا إلى تقييم عدّة معطيات: من جهة أولى، انتساب النوّاب إلى اللجان (من حيث عددها ومدى توفّر عذر يبرّر عدم انتسابه لأيّ منها)، وحضورهم اجتماعات اللجان المختلفة.

الانتساب إلى اللجان

إنّ العدد الإجمالي لأعضاء اللجان النيابية الدائمة 214، وقد مُلئت جميع مراكز العضوية فيها. ففي تاريخ 17 تمّوز 2018، وبعد الانتخابات النيابية، جرى انتخاب أعضاء اللجان النيابية الجدد. وبينما لم ينتسب 21 نائباً إلى أيّ لجنة، انتسب 21 نائباً إلى لجنة واحدة و66 نائباً إلى لجنتَيْن و20 نائباً إلى ثلاث لجان أو أكثر.

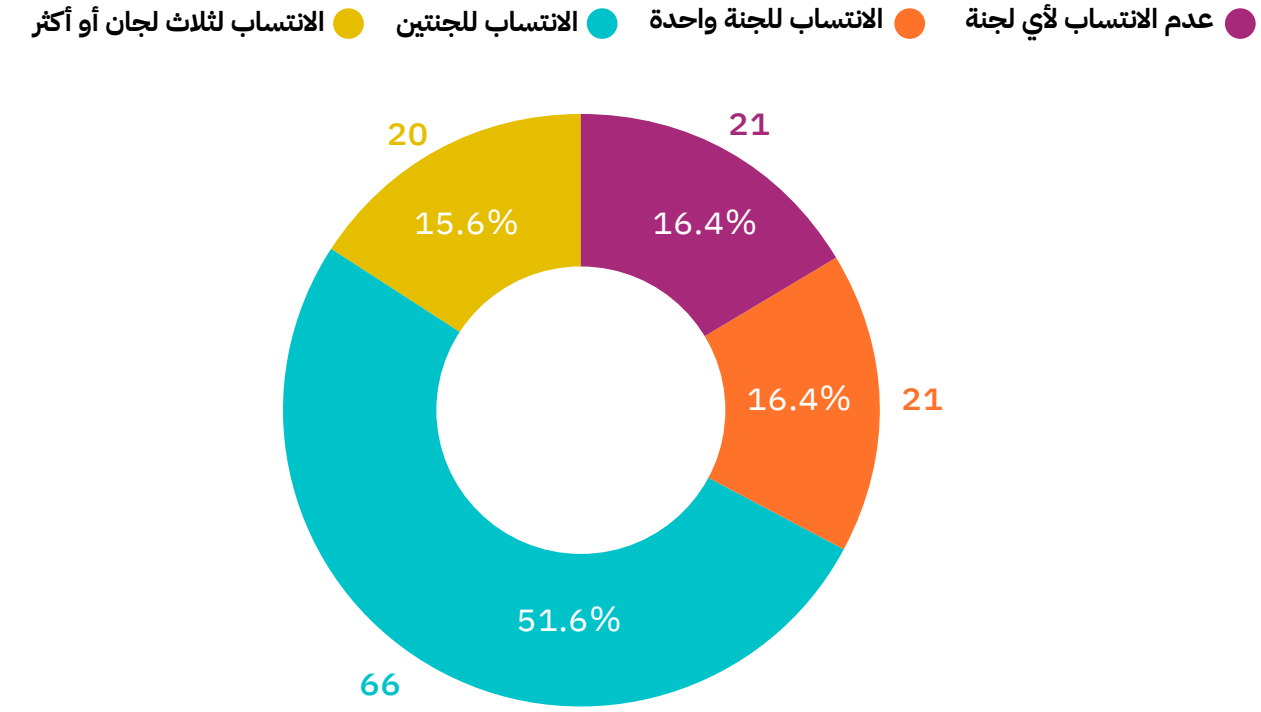
وَلِفهم نسب الانتساب هذه، ونشاط النوّاب داخلها، يجدر التذكير بالأمور الآتية:

- **عدم الانتساب إلى اللجان مع عذر**

تبرّر قواعد عدم جواز الجمع بين بعض الوظائف وعضويّة اللجان جزئياً عدم انتساب عدد من النوّاب في سنة 2019 لأيّ لجنة وعددهم ثمانية وهم: رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي، ونائبه إيلي الفرزلي، رئيس مجلس الوزراء سعد الحريري، وكلّ من الوزراء الخمسة وهم أكرم شهيّب، الياس بو صعب، جبران باسيل، علي حسن خليل ووائل أبو فاعور.

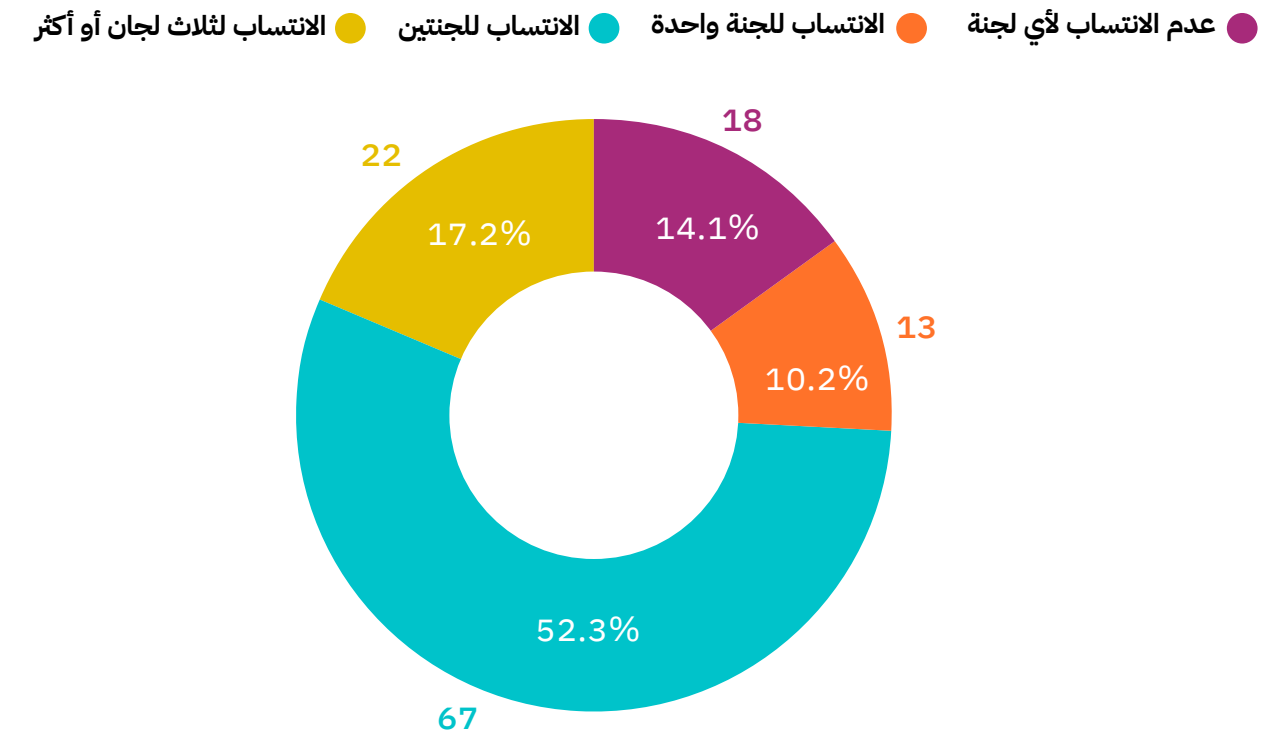
نسب انتساب النوّاب إلى اللجان في تموز 2018

2018



نسب انتساب النوّاب إلى اللجان في تشرين الأول 2020

2020



رسم بياني يُظهر نسب انتساب النوّاب إلى اللجان من حيث عددها مع بدء العقد البرلماني الحالي وفي تشرين الأوّل 2020.

• عدم الانتساب إلى اللجان بدون عذر

لا تقدّم هذه القواعد شرحاً لعدم انتساب الآخرين وعددهم 13 لأي لجنة وهم: تيمور جنبلاط (رئيس كتلة)؛ طلال أرسلان (رئيس كتلة)؛ ميشال المرّ؛ جان عبيد؛ ستريدا طوق؛ فايز غصن (وزير سابق)؛ فيصل كرامي (وزير سابق)؛ محمّد كبّارة (وزير سابق)؛ نجيب ميقاتي (رئيس وزراء سابق)؛ أسعد حردان (رئيس حزب)؛ محمّد رعد (رئيس كتلة)؛ جميل السيّد؛ تمّام سلام (رئيس وزراء سابق).

ونلاحظ أنّ عدداً من النوّاب غير المنتسبين لأيّ لجنة عمد إلى حضور اجتماعات بعض اللجان (الدائمة والمشتركة) عام 2019، لا سيّما إيلي الفرزلي (نائب رئيس مجلس النوّاب) الذي حضر 26 اجتماعاً (بينها 20 اجتماعاً للجان المشتركة، التي ترأّسها) وجميل السيّد الذي حضر 55 اجتماعاً.

في المقابل، نلحظ أنّ عدداً من النوّاب انتسب إلى أكثر من ثلاث لجان وهم:

- عام 2019: انتسب إلى ثلاث لجان كلّ من أنيس نصار، إبراهيم موسوي، أنور الخليل، بولا يعقوبيان، جورج عقيص، ديما جمالي، زياد حوّاط، سامي الجميّل، سيمون أبي رميا، طارق المرعبي، علي المقداد، علي خريس، علي عسيران، عناية عزّ الدين، قاسم هاشم، محمّد الحجّار، محمّد نصر الله، نديم الجميّل، نوّاف الموسوي وحسن عزّ الدين؛

- عام 2020: انتسب إلى ثلاث لجان كلّ من أسعد درغام، أنيس نصّار، إبراهيم عازار، إبراهيم موسوي، أنور الخليل، جورج عقيص، حكمت ديب، ديما جمالي، روجيه عازار، زياد حواط، سيمون أبي رميا، طارق المرعبي، علي المقداد، علي خريس، علي عسيران، عناية عزّ الدين، قاسم هاشم، محمّد الحجّار، محمّد خواجه، محمّد نصر الله، وحسن عزّ الدين؛

- في حين انتسبت النائبة رولا الطبش جارودي إلى أربع لجان عامَيْ 2019 و2020.

بدأ العام 2020 بخارطة انتساب النوّاب إلى اللجان النيابية نفسها للعام 2019[29] بسبب تعذّر إجراء انتخابات أعضاء اللجان النيابية التي يُفترَض حصولها في مطلع العقد العادي الثاني للمجلس النيابي (تشرين الأوّل من كل سنة[30]). فإثر اندلاع انتفاضة 17 تشرين منع المنتفضون لمرّتَيْن متتاليتَيْن، في 12 و19 تشرين الثاني 2019، انعقاد الهيئة العامّة لمجلس النوّاب بسبب وضع اقتراح قانون العفو على جدول أعمالها. ونُشرت على إثره لائحة أعضاء اللجان للعامَيْن 2019-2020 على موقع المجلس النيابي الرسمي، بدون أيّ تغيير.

وبقيت الحال على ما هي عليه حتّى تشرين الأوّل 2020، الموعد الدستوري لانتخاب أعضاء اللجان النيابية الدائمة. ففي 2020/10/20، عقدت الهيئة العامّة جلسة مخصّصة لانتخاب أميني سرّ وثلاثة مفوّضين في هيئة مكتب المجلس، وأعضاء اللجان النيابية.

---

29. نائباً لم ينتسبوا إلى أيّ لجنة، 21 انتسبوا إلى لجنة واحدة، 66 انتسبوا إلى لجنتَيْن، و20 إلى ثلاث لجان أو أكثر. خلال سنة 2019، وفي ظلّ حكومة الرئيس سعد الحريري لم يكن يجوز لثمانية نوّاب الانتساب إلى اللجان بسبب شَغلِهم مناصب وزارية، إلّا أنّه لم يكن مبرَّراً عدم انتساب 13 نائباً آخر.

30. المادّة 32 من الدستور والمادّة 19 من النظام الداخلي للمجلس النيابي.

على إثر انتخابات أعضاء اللجان النيابية في 2020/10/20، تم استبدال وتعديل[31] بعض أعضاء اللجان، بخاصّة المستقيلين[32] منهم بعد تفجير مرفأ بيروت. وطرأ تغيير على رئاسة لجنة البيئة حيث حلّ أكرم شهيّب مكان مروان حمادة، وفريد البستاني مكان نعمة افرام رئيساً للجنة الاقتصاد، ونقولا الصحناوي مكان نديم الجميّل رئيساً للجنة التكنولوجيا.

ولم ينتسب 18 نائباً إلى أيّ لجنة، في حين انتسب 13 نائباً إلى لجنة واحدة، و67 نائباً إلى لجنتَيْن، وانتسب 22 نائباً إلى ثلاث لجان أو أكثر.

• عدم الانتساب إلى اللجان مع عذر

تبرّر قواعد عدم جواز الجمع بين بعض الوظائف وعضويّة اللجان التي أشرنا إليها جزئياً عدم انتساب نائبَيْن في 2019 إلى أيّ لجنة وهما: رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي ونائبه إيلي الفرزلي.

• عدم الانتساب إلى اللجان بدون عذر

لا تقدّم هذه القواعد شرحاً لعدم انتساب الآخرين وعددهم 16 إلى أيّ لجنة وهم: أسعد حردان، تمّام سلام، تيمور جنبلاط، جان عبيد، جبران باسيل، جميل السيّد، ستريدا طوق، سعد الحريري، طلال أرسلان، فايز غصن، فيصل كرامي، محمّد رعد، محمّد كبّارة، ميشال المرّ، نجيب ميقاتي، ووائل أبو فاعور.

وتنسحب الملاحظة على عددٍ من النوّاب غير المنتسبين إلى أيّ لجنة الذين عمدوا إلى حضور اجتماعات بعض اللجان (الدائمة والمشتركة) عام 2020، لا سيّما إيلي الفرزلي (نائب رئيس مجلس النوّاب) الذي حضر 24 اجتماعاً (بينها 20 اجتماعاً للجان المشتركة، التي ترأّسها) وجميل السيّد الذي حضر 29 اجتماعاً.

تبعاً لما سبق، تجدر الإشارة إلى أنّهينبغي التمييز في 2020 بين حقبتَيْن: الأولى، تمتدّ من أوائل 2020 حتّى 20 تشرين الأوّل 2020 حيث طرأ تغيير على تشكيل اللجان بعد استقالة عدد من النوّاب إثر تفجير مرفأ بيروت كما رأينا، وإجراء انتخابات أعضاء اللجان النيابية، والثانية، تمتدّ من هذا التاريخ حتّى نهاية السنة. غير أنّه وتسهيلا للقارئ، بما أنّه لم يطرأ أيّ تعديل جوهري على اللجان إذ لم يطرأ تعديل كبير على رؤساء اللجان وبالعموم سوى آخر ثلاثة أشهر من السنة، وبما أنّ الإحصاءات تهدف إلى قياس مواظبة حضور النوّاب في

31. في لجنة المال والموازنة انتُخب كلّ من النوّاب آلان عون، فيصل الصايغ ومحمّد الحجّار مكان كلّ من النوّاب ديما جمالي، ميشال موسى وهنري الحلو المستقيل. وفي لجنة الإدارة والعدل انتُخب النائبان إبراهيم كنعان وعلي حسن خليل مكان النائبَيْن المستقيلَيْن بولا يعقوبيان ونديم الجميّل. أمّا في لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين فقد انتُخب النائب الياس بو صعب مكان النائب المستقيل نعمة افرام. وفي لجنة التربية والتعليم انتُخب كلّ من النائبَيْن حسن فضل الله وديما جمالي مكان النائبَيْن سامي الجميّل (المستقيل) ومحمّد الحجّار. وفي لجنة الدفاع انتُخب النائب الياس بو صعب مكان النائب المستقيل سامي الجميّل. وفي لجنة شؤون المهجّرين، انتُخب النائبان حكمت ديب وروجيه عازار مكان النائبَيْن سيزار أبي خليل وفريد البستاني. وفي لجنة البيئة انتُخب النائب أكرم شهيّب رئيساً للجنة مكان النائب المستقيل مروان حمادة. وفي لجنة الاقتصاد الوطني انتُخب كلّ من النوّاب فريد البستاني وسليم سعادة ونعمة طعمة مكان كلّ من النوّاب المستقيلين نعمة افرام والياس حنكش وهنري حلو. وفي لجنة الإعلام، انتُخب كلّ من النوّاب أكرم شهيّب، سيزار أبي خليل ونقولا نحّاس مكان كلّ من النائبة المستقيلة بولا يعقوبيان والنائبَيْن آلان عون وفيصل الصائغ. وفي لجنة الشباب والرياضة انتُخب النائبان أسعد درغام وحسين جشّي مكان كلّ من النائبَيْن المستقيلَيْن الياس حنكش ونديم الجميّل. وفي لجنة حقوق الإنسان، انتُخب النائب إبراهيم عازار مكان النائب المستقيل سامي الجميّل. وفي لجنة المرأة انتُخب النائب روجيه عازار مكان النائبة المستقيلة بولا يعقوبيان. وأخيراً، انتُخب النائب محمّد خواجه مكان النائب المستقيل سامي الجميّل. فيما بقيت لجان الأشغال والصحّة والزراعة على تشكيلتها السابقة.

32. أُنظر مقدّمة هذا القسم.

لجانهم (أيّاً تكن)، سنعتمد المتوسّط عن العام كلّه عند دراسة مشاركة النوّاب في اللجان النيابية عام 2020، مضيئين على أيّ تغيير أو مقارنة مهم(ة) بين الحقبتَيْن إن وُجِدَ(ت).

أمّا رؤساء اللجان فهم: النائب إبراهيم كنعان (رئيس لجنة المال والموازنة)، النائب جورج عدوان (رئيس لجنة الإدارة والعدل)، النائب ياسين جابر (رئيس لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين)، النائب نزيه نجم (رئيس لجنة الأشغال العامّة والنقل والطاقة والمياه)، النائبة بهيّة الحريري (رئيسة لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة)، النائب عاصم عراجي (رئيس لجنة الصحّة العامّة والعمل والشؤون الاجتماعية)، النائب سمير الجسر (رئيس لجنة الدفاع الوطني والداخليّة والبلديّات)، النائب جان طالوزيان (رئيس لجنة شؤون المهجّرين)، النائب أيّوب حميّد (لجنة الزراعة والسياحة)، النائب مروان حمادة (2019 - تشرين الأوّل 2020) والنائب أكرم شهيّب (تشرين الأوّل 2020 - آخر 2020) (رئيس لجنة البيئة)، النائبان نعمة افرام (2019 - تشرين الأوّل 2020) وفريد البستاني (تشرين الأوّل 2020 - آخر 2020) (رئيس لجنة الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط)، النائب حسين الحاجّ حسن (رئيس لجنة الإعلام والاتّصالات)، النائب سيمون أبي رميا (رئيس لجنة الشباب والرياضة)، النائب ميشال موسى (رئيس لجنة حقوق الإنسان)، النائبة عناية عزّ الدين (رئيسة لجنة المرأة والطفل) والنائب نديم الجميّل (2019 - تشرين الأوّل 2020) والنائب نقولا الصحناوي (تشرين الأوّل 2020 - آخر 2020) (رئيس لجنة تكنولوجيا المعلومات).

وتتوزّع إذاً رئاسة اللجان النيابية بين الكتل على الشكل الآتي:

- كتلة «لبنان القويّ» (ثلاث لجان: 2019 - تشرين الأوّل 2020) (أربع لجان: تشرين الأوّل 2020 - آخر 2020): رئاسة لجنة المال والموازنة، رئاسة لجنة الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط، رئاسة لجنة الشباب والرياضة، ورئاسة لجنة تكنولوجيا المعلومات؛

- كتلة «التنمية والتحرير» (أربع لجان): رئاسة لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين، رئاسة لجنة الزراعة والسياحة، رئاسة لجنة حقوق الإنسان، رئاسة لجنة المرأة والطفل؛

- كتلة «المستقبل» (أربع لجان): رئاسة لجنة الأشغال العامّة والنقل والطاقة والمياه، رئاسة لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة، رئاسة لجنة الصحّة العامّة والعمل والشؤون الاجتماعية، رئاسة لجنة الدفاع الوطني والداخليّة والبلديّات؛

- كتلة «الجمهوريّة القويّة» (لجنتان): رئاسة لجنة الإدارة والعدل، رئاسة لجنة شؤون المهجّرين؛

- كتلة «اللقاء الديمقراطي» (لجنة واحدة): رئاسة لجنة البيئة؛

- كتلة الوفاء للمقاومة (لجنة واحدة): رئاسة لجنة الإعلام والاتّصالات؛

- كتلة الكتائب (لجنة واحدة: 2019 - تشرين الأوّل 2020): رئاسة لجنة تكنولوجيا المعلومات.

حضور الاجتماعات

لا تسمح آليّات انعقاد الهيئة العامّة بمعرفة حضور النوّاب فيها، ما يحرمنا من قياس نشاط النائب على هذا المستوى.

تبعاً لذلك، ما نتطلّع إليه في هذا المقطع هو قياس مدى مواظبة النوّاب على المشاركة في أعمال اللجان.

وأحد المعايير التي يمكن اعتمادها هو مدى التزام النوّاب في حضور اجتماعات اللجان التي ينتسبون إليها، وعدم تغيّبهم عنها. ويبلغ متوسّط التزام النوّاب (أي عدد الاجتماعات التي حضرها النائب مقسوم على عدد اجتماعات اللجان المنتسب إليها) 63,4% خلال سنة 2019 و62% في 2020[33]. ونشير إلى أنّ 28 نائباً كان التزامهم أقلّ من 50% في لجانهم في 2019 و25 نائباً في 2020.

غير أنّ هذا المعيار (أي نسبة الحضور) قد يكون خادعاً إذا كان الهدف منه تقييم نشاط النائب. فهو لا يأخذ بعين الاعتبار معطيات أساسية على النشاط الفعلي لكلّ نائب، كعدد الاجتماعات التي تعقدها كلّ لجنة الذي قد يختلف بشكل معبّر[34] بين واحدة وأخرى.

النوّاب الأعضاء الأكثر التزاماً في لجانهم 2019	النوّاب الأعضاء الأكثر تغيّباً في لجانهم 2019
إبراهيم كنعان، رئيس لجنة، 100% (60 اجتماعاً)؛ جورج عدوان، رئيس لجنة، 100% (31 اجتماعاً)؛ مروان حمادة، رئيس لجنة، 100% (11 اجتماعاً)؛ قيصر معلوف، 100%، (أربعة اجتماعات)؛ الوليد سكّريّة، 100%، (15 اجتماعاً).	نعمة طعمة، 7,6%، (اجتماعاً واحداً)؛ نهاد المشنوق، 15,4%، (اجتماعَيْن)؛ سامي الجميّل، 18,4%، (سبعة اجتماعات)؛ زياد حوّاط، 19,2%، (11 اجتماعاً)؛ هادي حبيش، 19,3%، (ستّة اجتماعات).
النوّاب الأعضاء الأكثر التزاماً في لجانهم 2020	**النوّاب الأعضاء الأكثر تغيّباً في لجانهم 2020**
جورج عدوان، رئيس لجنة، 100%، (25 اجتماعاً)؛ نزيه نجم، رئيس لجنة، 100%، (21 اجتماعاً)؛ فريد البستاني، 100%، (15 اجتماعاً)؛ ياسين جابر، رئيس لجنة، 95%، (20 اجتماعاً)؛ عاصم عراجي، رئيس لجنة، 94%، (33 اجتماعاً).	عبد الرحيم مراد (0%)؛ نهاد المشنوق (0%)؛ نعمة طعمة (0%)؛ اسطفان الدويهي، 3,3%، (اجتماعاً واحداً)؛ أنطوان بانو، 7,1%، (اجتماعاً واحداً).

مثلاً، وكما نتبيّن من الجدول أعلاه، تبلغ نسبة التزام كلّ من قيصر معلوف وإبراهيم كنعان 100% من الاجتماعات في حين أنّ مجموع اجتماعات اللجنة التي ينتسب إليها الأوّل (الزراعة والسياحة) هو أربعة اجتماعات، بينما يبلغ مجموع اجتماعات اللجنة التي ينتسب إليها الثاني (المال والموازنة) 60 اجتماعاً.

33. أخذنا بعين الاعتبار الاستقالات المختلفة كما الانتخابات الفرعية في أيلول 2019 وتأثيرها على عدد الاجتماعات في لجان كلّ نائب لدى احتساب المتوسّط.

34. أُنظر القسم المخصّص لتقييم عمل اللجان.

لهذا السبب، وبهدف قياس نشاط النوّاب بشكل أكثر دقّة، يكون أكثر ملاءمة قياس متوسّط عدد اجتماعات النوّاب في لجانهم، حيث يأخذ هذا المتوسّط بعين الاعتبار الاختلاف في نشاط اللجان.

خلال سنة 2019، نلحظ أنّ متوسّط عدد الاجتماعات لكلّ نائب طوال السنة بلغ 22,9 اجتماعاً لدى احتساب، حصراً، اجتماعات اللجان التي ينتسب إليها. وبالتالي، نسجّل أنّ 50 نائباً تخطّوا هذا المتوسّط (أي 22,9)، و58 نائباً سجّلوا أقلّ من هذا المتوسّط[35]. أمّا في 2020، فبلغ المتوسّط 15,5 اجتماعاً، ونسجّل أنّ 44 نائباً تخطّوا هذا المتوسّط و66 سجّلوا أقلّ منه.[36]

مع العلم أنّ هذه الأرقام لم تأخذ بعين الاعتبار عدداً من النوّاب الذين لم يحضروا أيّ اجتماع كأعضاء في لجنة لعدم انتسابهم إلى أيّ لجنة، وقد ذكرناهم أعلاه.

النوّاب الأكثر حضوراً لاجتماعات اللجان التي ينتسبون إليها (2019)	النوّاب الأقلّ حضوراً لاجتماعات اللجان التي ينتسبون إليها (2019)
إبراهيم كنعان، رئيس اللجنة، 60 اجتماعاً (100% من الاجتماعات)؛ سليم عون، 58 اجتماعاً، (61% من الاجتماعات)؛ بلال عبد الله، 51 اجتماعاً، (81% من الاجتماعات)؛ أنور الخليل، 49 اجتماعاً، (60% من الاجتماعات)؛ غازي زعيتر، 49 اجتماعاً، (54% من الاجتماعات).	نعمة طعمة، اجتماعاً واحداً؛ هادي أبو الحسن ونهاد المشنوق، اجتماعَيْن؛ قيصر معلوف، أربعة اجتماعات؛[37] عثمان علم الدين وأنيس نصار، خمسة اجتماعات.
النوّاب الأكثر حضوراً لاجتماعات اللجان التي ينتسبون إليها (2020)	**النوّاب الأقلّ حضوراً لاجتماعات اللجان التي ينتسبون إليها (2020)**
إبراهيم موسوي، 46 اجتماعاً (90% من الاجتماعات)؛ بلال عبد الله، 46 اجتماعاً، (84% من الاجتماعات)؛ حسن عزّ الدين، 43 اجتماعاً، (84% من الاجتماعات)؛ رولا الطبش، 40 اجتماعاً، (78% من الاجتماعات)؛ عنايا عزّ الدين، رئيسة لجنة، 40 اجتماعاً، (85% من الاجتماعات).	نعمة طعمة وعبد الرحيم مراد ونهاد المشنوق، 0؛ أنطوان بانو واسطفان دويهي ومصطفى حسين وحسن فضل الله،[38] اجتماعاً واحداً.

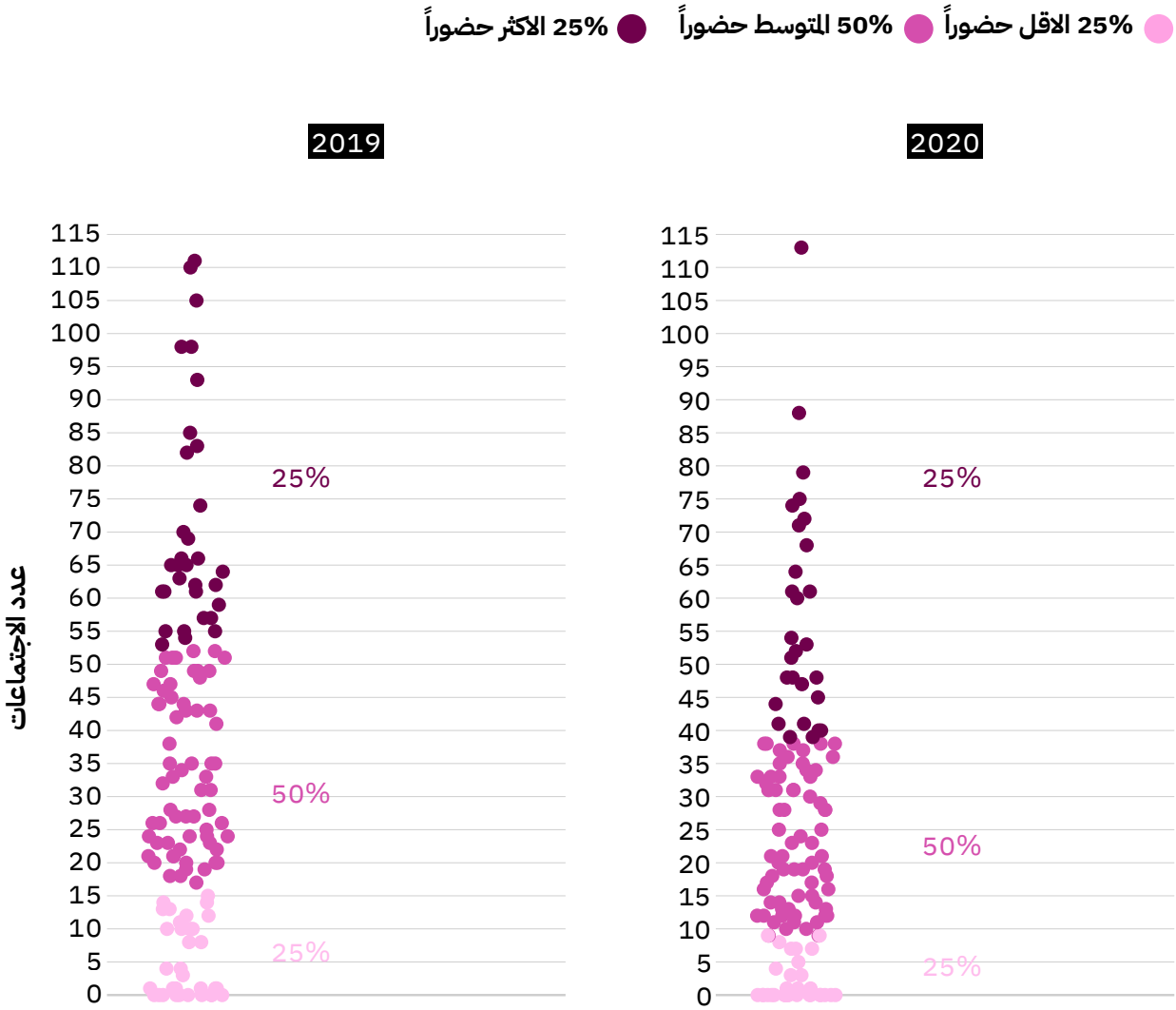
35. نسجّل ملاحظة أنّ عدد النوّاب 129 وليس 128 بسبب استقالة نوّاف الموسوي وتعيين حسن عزّ الدين في منتصف السنة، كلاهما واردان في هذه الخانة.

36. نشير إلى أنّ عدد الاجتماعات أخذ بعين الاعتبار التغييرات في الانتساب إلى اللجان إثر انتخابات اللجان في تشرين الأوّل 2020.

37. نشير إلى أنّ حسن عزّ الدين حضر أربعة اجتماعات في 2019 ، لكنّنا لم نبقِه ضمن المقارنة مع بقيّة النوّاب، إذ إنّه دخل البرلمان في 12 أيلول 2019

38. نذكر أنّ الياس بو صعب حضر اجتماعاً واحداً من أصل ثلاثة، بعدما انتسب إلى لجان في تشرين الأوّل 2020، ولذلك لم نبقِه ضمن المقارنة مع النوّاب المنتسبين إلى لجان منذ أوّل 2020.

عدد الاجتماعات التي حضرها النوّاب في اللجان



رسم بياني يُظهر توزّع نسب النوّاب بحسب عدد الاجتماعات المعقودة في كلّ من عامَيْ 2019 و2020.

ترمز كلّ نقطة في الرسم البياني إلى عدد اجتماعات نائب واحد في العيّنة. نجد 129[39] نقطة في خانة 2019، و128 في خانة 2020.

ولفهم دلالات متوسّط عدد الاجتماعات للنوّاب (أي إلى أيّ مدى يدلّ على سلوك متقارب للنوّاب أو على العكس، إلى أيّ مدى هو ناتج عن اختلاف كبير في هذا السلوك بين نائب وآخر)، ينبغي النظر في الرسم البياني أعلاه إلى مدى توزيع وانتشار هذه النقاط بعد ترتيبها من الأصغر إلى الأكبر.[40]

39. بسبب استقالة نوّاف الموساوي واستبداله بحسن عزّ الدين عام 2019.

40. ونشير إلى أنّ:
- الربيع الوسيط (median or second quantile) هو 31 في 2019 و21 في 2020، وهي النقطة الأوسط في مجموعة النقاط المرتّبة تصاعدياً أو، بعبارة أخرى، النقطة التي تقع 50% من النقاط تحتها و50% فوقها.
- الربيع الأعلى (third quantile)، أي النقطة تقع 75% من النقاط تحتها و25% فوقها.

ويمكن تقديم الملاحظات التالية:

- القيمة الصغرى هي صفر في 2019 و2020: ولم يحضر 10 نوّاب أيّ اجتماع عام 2019، و16 عام 2020؛

- نلحظ أنّ في 2019، حضر 25% من النوّاب بين 0 و15 اجتماعاً (أي 1,25 اجتماعاً شهرياً)، و50% منهم بين 15 و52 اجتماعاً (أي اجتماعاً كلّ أسبوع)، و25% منهم بين 52 و111 اجتماعاً (أي 2,15 اجتماعاً كلّ أسبوع).

أمّا في 2020، فقد حضر 25% من النوّاب بين 0 و10 اجتماعات (أي أقلّ من اجتماع في الشهر)، و50% منهم بين 15 و38 اجتماعاً (أي 0.67 اجتماعاً كلّ أسبوع)، و25% منهم بين 38 و113 اجتماعاً (أي 2,19 اجتماعاً كلّ أسبوع).

الحضور داخل وخارج اللجان المنتسَب إليها

مع التذكير بما أشرنا إليه في مقدّمة هذا القسم لجهة شحّ المعلومات المتوفّرة عن نوعيّة مداخلاتهم، وجهدهم الفعلي داخل اللجان، في ظلّ غياب الشفافيّة، يبقى ذا دلالة قياس نشاط النوّاب في اللجان بغضّ النظر عن انتسابهم إليها أو عدمه.

فإذا أردنا إضافة الاجتماعات التي يحضرها النائب في لجان (دائمة ومشتركة[41]) ليس عضواً فيها، يرتفع متوسّط عدد الاجتماعات لكلّ نائب طوال السنة إلى 35,3 في 2019 و25,7 في 2020. ذلك مع العلم أنّ

النوّاب الأكثر حضوراً لاجتماعات اللجان الدائمة والمشتركة (2019)	النوّاب الأقلّ حضوراً لاجتماعات اللجان الدائمة والمشتركة (2019)
عدنان طرابلسي (111 اجتماعاً)؛ قاسم هاشم (110 اجتماعاً)؛ أمين شرّي (105 اجتماعات)؛ إبراهيم موسوي (98 اجتماعاً)؛ بلال عبد الله (98 اجتماعاً).	محمّد كبّارة، فيصل كرامي، محمّد رعد، طلال أرسلان، ميشال المرّ، تيمور جنبلاط، فايز غصن، جان عبيد، نبيه برّي، ستريدا طوق، 0 اجتماع.
النوّاب الأكثر حضوراً لاجتماعات اللجان الدائمة والمشتركة (2020)	**النوّاب الأقلّ حضوراً لاجتماعات اللجان الدائمة والمشتركة (2020)**
قاسم هاشم (113 اجتماعاً)؛ بلال عبد الله (88 اجتماعاً)؛ أمين شرّي (79 اجتماعاً)؛ عدنان طرابلسي (75 اجتماعاً)؛ غازي زعيتر (74 اجتماعاً).	جان عبيد، جبران باسيل، ميشال المرّ، تيمور جنبلاط، فيصل كرامي، نجيب ميقاتي، فايز غصن، نعمة طعمة، نبيه برّي، محمّد كبّارة، طلال أرسلان، أسعد حردان، ستريدا طوق، وائل أبو فاعور، وليد البعريني، محمّد رعد، 0 اجتماع.

41. تم استبعاد اللجان الفرعية بسبب عدم توفّر المعلومات عنها عند إعداد التقرير.

المتوسّط المعياري[42] مرتفع جداً في الحالتَيْن: 26,8 في 2019 و21,9 في 2020، بما يعني أنّ المتوسّط الذي توصّلنا إليه غير ناتج عن سلوك متقارب للنوّاب، بل عن اختلاف شديد بين بعض النوّاب وآخرين حيث حضر أحدهم صفر اجتماعات وآخر أكثر من 110.

ب. على صعيد المبادرة التشريعية (عدد اقتراحات القوانين المقدَّمة)

نتطلّع هنا إلى تقييم المبادرة التشريعية للنوّاب، أي نشاطهم على صعيد تقديم اقتراحات قوانين جديدة إلى البرلمان. ولكنّنا نعمد بشكل تمهيدي إلى استعراض توزيع المقترحات التي قُدِّمت إلى البرلمان في عامَيْ 2019-2020 بحسب مصدرها (نائب، حكومة، رئاسة الجمهوريّة)، قبل الغوص في مبادرة النوّاب التشريعية تحديداً، على صعيد النوّاب الأفراد من جهة والكتل النيابية من جهة أخرى.

توزيع المقترحات التي دخلت البرلمان بحسب مصدرها

في 2019، سُجّل لدى أمانة سرّ مجلس النوّاب تقديم 213 مقترحاً توزّعت على الشكل التالي:

• 172 اقتراح قانون. وعليه، يكون متوسّط المبادرة التشريعية 1,3 اقتراحاً لكلّ نائب. من ضمن هذه الاقتراحات الـ 172، قُدِّم 59 اقتراحاً بصيغة المعجّل المكرّر، أي ما يعادل نسبة 34,3% من مجموع الاقتراحات؛

• أمّا الحكومة فقدّمت 41 مشروعاً (36 في ظلّ حكومة الرئيس سعد الحريري، خمسة في ظلّ حكومة تصريف الأعمال بعد استقالته)؛[43]

• خمسة مراسيم ردّ قانون من قِبل رئيس الجمهوريّة.

أمّا في 2020، فسُجّل لدى أمانة سرّ مجلس النوّاب تقديم 285 مقترحاً[44] توزّعت على الشكل التالي:

• 242 اقتراح قانون. وعليه، يكون متوسّط المبادرة التشريعية 1,9 اقتراحاً لكلّ نائب. من ضمن هذه الاقتراحات الـ 242، قُدِّم 130 اقتراحاً بصيغة المعجّل المكرّر أي 53,5% تقريباً من مجموع الاقتراحات؛

• فيما قدّمت الحكومة 42 مشروع قانون. (35 مشروع في ظلّ حكومة حسّان دياب وسبعة في ظلّ حكومة تصريف الأعمال بعد استقالته)؛[45]

• مرسوم ردّ قانون من قِبل رئيس الجمهوريّة.

---

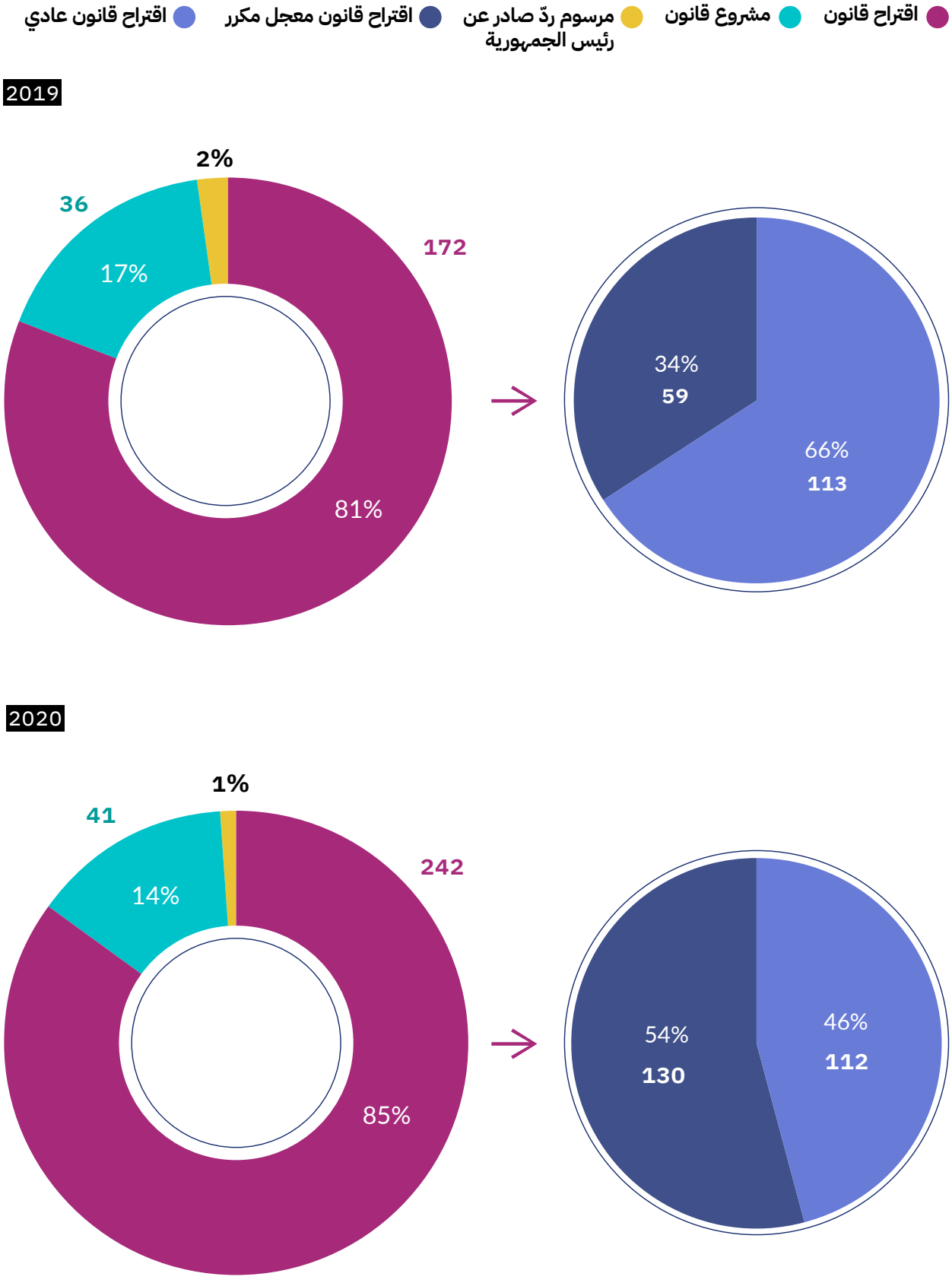
42. يدل الانحراف المعياري (standard deviation) على مدى انتشار العينة بالنسبة للمتوسط.

43. تقدّم سعد الحريري باستقالته في تاريخ 29 تشرين الأوّل 2019، وسُمّيَ الرئيس حسّان دياب في تاريخ 19 كانون الأوّل 2019 لغاية 10 آب 2020، تاريخ استقالة حكومة الأخير.

44. مع الإشارة إلى أنّ اقتراحاً لتمديد المهل قُدّم من قِبل النائبة رولا الطبش مباشَرة إلى الهيئة العامّة في جلسة كانون الأوّل 2020 وأصبح قانوناً بدون تسجيله في الأمانة العامّة لمجلس النوّاب ووَضْعِه على جدول الأعمال في مخالفة للنظام الداخلي للمجلس.

45. سُمّي الرئيس حسّان دياب في تاريخ 19 كانون الأوّل 2019 وتقدّم باستقالته في تاريخ 10 آب 2020.

توزيع المقترحات التي دخلت البرلمان

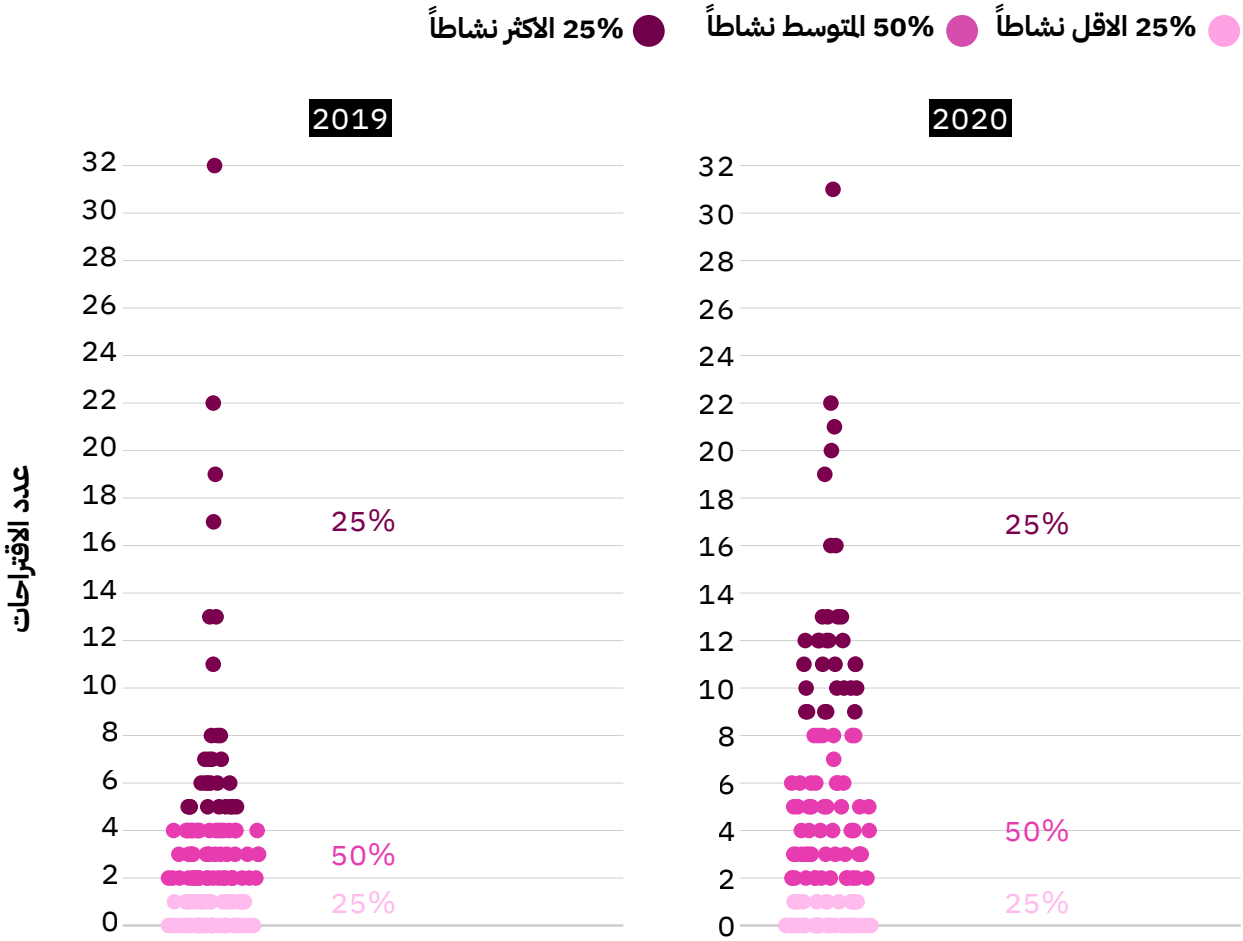


رسم بياني يُظهر توزيع المقترحات التي دخلت البرلمان عامَيْ 2019 و2020 بحسب مصدرها

نشاط النوّاب

من المهمّ قياس المبادرة التشريعية على صعيد كلّ نائب.

عدد الاقتراحات التي قدمها النوّاب



رسم بياني يُظهر توزيع النوّاب بحسب عدد الاقتراحات التي تقدّموا بها.

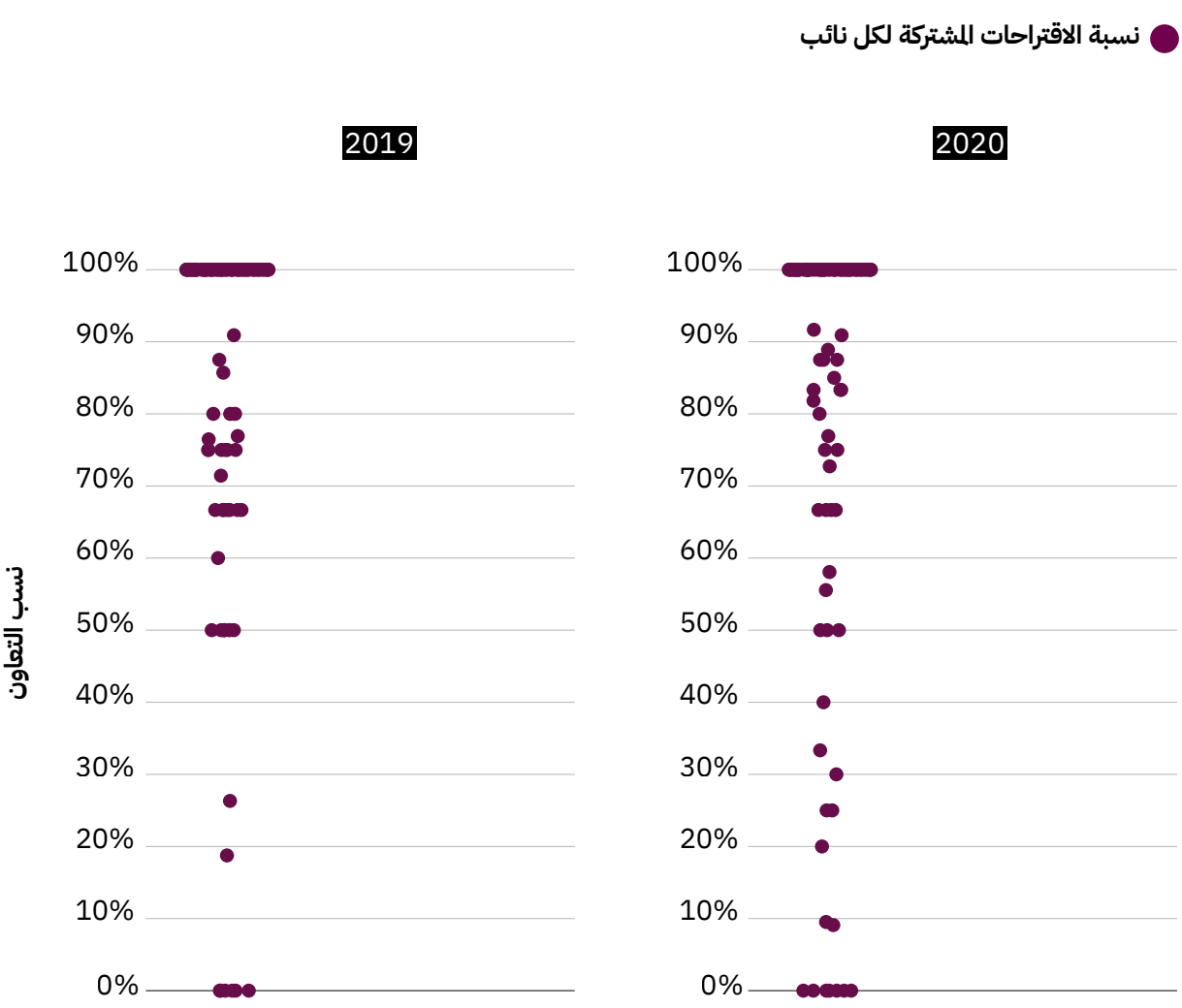
يتبيّن من الرسم البياني أنّ في 2019 تقدّم 25% من النوّاب باقتراح أو أقلّ، و50% بين اقتراحَيْن وأربعة، و25% بين خمسة اقتراحات و32. ولم يسجّل تقديم 27 نائباً أيّ اقتراح.

أمّا عام 2020، فتقدّم 25% من النوّاب باقتراح أو أقلّ، و50% بين اقتراحَيْن وثمانية، و25% بين تسعة اقتراحات و31. ولم يسجّل تقديم 28 نائباً أيّ اقتراح.

غير أنّه يتبيّن من اختلاف الرسم البياني بين عامَيْ 2019 و2020 أنّ الاختلاف في سلوك النوّاب على صعيد المبادرة التشريعية ازداد بين 2019 و2020، رغم تقارب النسب التي عرضناها أعلاه، إذ عمدت نسبة أكبر من النوّاب إلى تقديم عدد أكبر من الاقتراحات عام 2020.

ذلك مع العلم أنّ الاقتراح يمكن أن يكون مشتركاً مع نوّاب آخرين.

نسب تعاون النوّاب في تقديم الاقتراحات



رسم بياني يُظهر نسب تعاون النوّاب في تقديم الاقتراحات

يظهر الرسم البياني أعلاه أنّ:

- نصف النوّاب تقريباً (65 نائب في 2019 و60 في 2020) بادروا إلى تقديم جميع اقتراحاتهم بالاشتراك مع نوّاب آخرين (قد ينتمون إلى نفس الكتلة)، بمعنى أنّهم لم يقدّموا أيّ اقتراح منفردين؛

- 11% من النوّاب تقريباً (14 في 2019 و15 في 2020) بادروا إلى تقديم بين 75 و100% من اقتراحاتهم بالاشتراك مع نوّاب آخرين؛

- 14% من النوّاب تقريباً (17 في 2019 و18 في 2020) بادروا إلى تقديم بين 0% و75% من اقتراحاتهم بالاشتراك مع نوّاب آخرين؛

- 5% من النوّاب تقريباً، (ستّة نوّاب عام 2019) تقدّموا باقتراحات منفردين حصراً، هم: بهيّة الحريري (اقتراحَيْن)، تيمور جنبلاط (اقتراحَيْن)، رولا الطبش جارودي (اقتراح واحد)، علي خريس (اقتراح واحد)، نعمة افرام (اقتراح واحد)، هاغوب ترزيان (اقتراحَيْن). (وسبعة نوّاب عام 2020)، هم: إيلي الفرزلي (اقتراح واحد)؛ أيّوب حميّد (اقتراح واحد)؛ بهيّة الحريري (11 اقتراحاً)؛ رولا الطبش جارودي (ستّة اقتراحات)؛ طارق المرعبي (اقتراحَيْن)؛ فريد الخازن (اقتراح واحد)؛ محمّد خواجة (اقتراحَيْن)؛

- 22% من النوّاب تقريباً لم يقدّموا أيّ اقتراح (27 في 2019، و28 في 2020).

النوّاب الأكثر نشاطاً (2019)	النوّاب الأقلّ نشاطاً (2019)
بولا يعقوبيان، 32 اقتراحاً؛ بلال عبد الله، 22 اقتراحاً؛ عناية عزّ الدين، 19 اقتراحاً؛ جورج عقيص، 17 اقتراحاً؛ ياسين جابر، 13 اقتراحاً؛ هادي أبو الحسن، 13 اقتراحاً.	لم يسجّل تقديم 27 نائباً أيّ اقتراح، هم: إدي دمرجيان، أسعد حردان، أكرم شهيّب، أمين شرّي، أنور جمعة، أيّوب حميّد، تمّام سلام، جان عبيد، ستريدا طوق، سعد الحريري، سليم سعادة، طلال أرسلان، عثمان علم الدين، علي حسن خليل، علي عسيران، فيصل كرامي، محمّد رعد، محمّد سليمان، محمّد كبّارة، ميشال المرّ، نبيه برّي، نعمة طعمة، نهاد المشنوق، نوّاف الموسوي، وائل أبو فاعور، وليد البعريني، حسن عزّ الدين.
النوّاب الأكثر نشاطاً (2020)	**النوّاب الأقلّ نشاطاً (2020)**
بلال عبد الله، 31 اقتراحاً؛ جورج عقيص، 22 اقتراحاً؛ بولا يعقوبيان، 21 اقتراحاً؛ (علماً أنّ استقالتها من المجلس النيابي أصبحت نافذة في 13 آب 2020) سيمون أبي رميا، 20 اقتراحاً؛ إدكار طرابلسي، 19 اقتراحاً.	لم يسجّل تقديم 29 نائباً أيّ اقتراح و هم: إدي دمرجيان، أسعد حردان، أكرم شهيّب، ألبير منصور، أسامة سعد المصري، بكر الحجيري، تمّام سلام، تيمور جنبلاط، جان عبيد، ستريدا طوق، سعد الحريري، سليم سعادة، سمير الجسر، علي خريس، علي عسيران، فايز غصن، محمّد رعد، محمّد سليمان، محمّد كبّارة، مصطفى الحسيني، مصطفى حسين، ميشال المرّ، نبيه برّي، نعمة طعمة، نهاد المشنوق، نوّاف الموسوي، هاني قبيسي، هنري شديد، وليد البعريني.

ج. على صعيد الطعن في القوانين أمام المجلس الدستوري

قُدّمت ستّة طعون في دستوريّة القوانين في عامَيْ 2019-2020 (ثلاثة في كلّ سنة).

ونبيّن في ما يلي القوانين التي تناولتها هذه الطعون والكتل والنوّاب المشاركين في الطعن:

القانون	الكتل المشاركة في الطعن في دستوريّة القانون
تمديد ولاية الهيئتَيْن الشرعية والتنفيذية للمجلس الإسلامي العلوي	تقدّم به محمّد خضر بصفته رئيس المجلس الإسلامي الأعلى.
نقل صلاحيّات الهيئة الناظمة للكهرباء إلى مجلس الوزراء	- كتلة «المستقلّين» (بولا يعقوبيان، أسامة سعد المصري)؛ - كتلة «الوسط المستقل» (نقولا نحّاس، علي درويش)؛ - كتلة «اللقاء التشاوري» (فيصل كرامي، جهاد الصمد)؛ - كتلة «اللقاء الديمقراطي» (مروان حمادة)؛ - كتلة «الكتائب» (سامي الجميّل، الياس حنكش، نديم الجميّل).
قانون الموازنة لعام 2019 رقم 144	- كتلة «المستقلّين» (إدي دمرجيان، بولا يعقوبيان، فؤاد المخزومي)؛ - كتلة «اللقاء التشاوري» (عبد الرحيم مراد)؛ - كتلة «الكتائب» (سامي الجميّل، الياس حنكش، نديم الجميّل)؛ - كتلة «الجمهوريّة القويّة» (جان طالوزيان)؛ - الكتلة «القومية الاجتماعية» (أسعد حردان)؛ - كتلة «التكتّل الوطني» (اسطفان الدويهي)؛ - كتلة «لبنان القويّ» (شامل روكز).
قانون الموازنة لعام 2020 رقم 6	- كتلة «المستقلّين» (بولا يعقوبيان)؛ - كتلة «الكتائب» (الياس حنكش)؛ - كتلة «الجمهوريّة القويّة» (جورج عقيص، إدي أبي اللمع، جوزف اسحق، عماد واكيم، زياد حوّاط)؛ - كتلة «التكتّل الوطني» (فريد الخازن)؛ - كتلة «اللقاء الديمقراطي» (فيصل الصايغ، بلال عبد الله).
تحديد آليّة التعيين في الفئة الأولى في الإدارات العامّة وفي المراكز العليا في المؤسّسات العامّة	كتلة «لبنان القويّ» (رئيس الجمهوريّة)
قانون تعديل قانون المياه	كتلة «لبنان القويّ» (سيزار أبي خليل، حكمت ديب، سليم عون، ماريو عون، روجيه عازار، فريد البستاني، سيمون أبي رميا، إبراهيم كنعان، آلان عون، إدكار معلوف).

وعمد، بالنتيجة، 35 نائباً إلى استخدام هذه الصلاحيّة الدستورية ومنهم أكثر من مرّة عامَيْ 2019-2020 وهم: بولا يعقوبيان (3)، وسامي الجميّل (2)، الياس حنكش (3)، نديم الجميّل (2) نقولا نحّاس (1)، فيصل كرامي (1)، علي درويش (1)، مروان حمادة (1)، أسامة سعد (1)، جهاد الصمد (1)، جان طالوزيان (1)، أسعد حردان (1)، إدي دمرجيان (1)، إسطفان الدويهي (1)، شامل روكز (1)، فؤاد المخزومي (1)، عبد الرحيم مراد (1)، جورج عقيص (1)، إدي أبي اللمع (1)، جوزف اسحق (1)، عماد واكيم (1)، زياد حوّاط (1)، فيصل الصايغ (1)، بلال عبد الله (1)، فريد الخازن (1)، سيزار أبي خليل (1)، حكمت ديب (1)، سليم عون (1)، ماريو عون (1)، روجيه عازار (1)، فريد البستاني (1)، سيمون أبي رميا (1)، إبراهيم كنعان (1)، آلان عون (1)، وإدكار معلوف (1).

د. على صعيد العمل الرقابي على السلطة التنفيذية

خلال سنة 2019، تمّ توجيه 68 سؤالاً كتابياً إلى الحكومة، أمّا في 2020، فتمّ توجيه 50 سؤالاً كتابياً إلى الحكومة.

وعمد، بالنتيجة، 38 نائباً إلى استخدام هذه الصلاحية الدستورية ومنهم أكثر من مرّة عامَيْ 2019-2020 وهم: بولا يعقوبيان (22)، فؤاد المخزومي (14)، بلال عبد الله (8)، إدكار طرابلسي (7)، جورج عقيص (7)، سامي الجميّل (6)، نعمة افرام (5)،هادي أبو الحسن (5)، شامل روكز (4)، عاصم عراجي (4)، حسين الحاجّ حسن (3)، ياسين جابر (3)، أنطوان حبشي (3)، الياس حنكش (3)، مروان حمادة (3)، أنور خليل (2)، زياد حوّاط (2)، فريد البستاني (2)، أنيس نصّار (2)، هنري الحلو (2)، جميل السيّد (1)، ألبير منصور (1)، إبراهيم كنعان (1)، أنطوان بانو (1)، ميشال ضاهر (1)، محمّد خواجة (1)، رولا الطبش (1)، ميشال معوّض (1)، إدي أبي اللمع (1)، أكرم شهيّب (1)، محمّد الحجّار (1)، ميشال موسى (1)، عماد واكيم (1)، فيصل الصايغ (1)، هادي حبيش (1)، فادي سعد (1)، نقولا صحناوي(1)، هاكوب ترزيان (1).

○ النساء في البرلمان في عامَيْ 2019-2020

شغلت عامَيْ 2019-2020، ستّ نساء مركزاً نيابياً في البرلمان اللبناني.

على صعيد توزّع النساء بين الكتل النيابية

وتوزّعت بين أربع كتل نيابية كالتالي:

- كتلة «المستقبل» (3): رولا الطبش؛ ديما جمالي؛ بهية الحريري؛
- كتلة «المستقلّين» (1): بولا يعقوبيان؛
- كتلة «التنمية والتحرير» (1) : عناية عزّ الدين؛
- كتلة «الجمهوريّة القويّة» (1): ستريدا طوق.1

على صعيد ترؤّس اللجان النيابية

واللافت أنّ اثنتَيْن من أصل ستّ نساء تترأّسان لجاناً نيابية، هما النائبة عناية عزّ الدين التي تترأّس لجنة المرأة والطفل، وبهية الحريري التي تترأّس لجنة التربية والتعليم العالي. (ولم يحصل أيّ تعديل على ذلك مع تعديل تكوين اللجان في تشرين الأوّل 2020).

على صعيد نشاط هؤلاء في الانتساب إلى اللجان النيابية وحضور اجتماعاتها وعلى صعيد المبادرة التشريعية

أمّا على صعيد النشاط هنا، فيتبيّن أنّ باستثناء النائبة ستريدا طوق، التي بيَّن رصد أعمال البرلمان انتفاء أيّ نشاط يُذكر لها عامَيْ 2019-2020، بالإمكان إبداء الملاحظات التالية:

- النائبتان بولا يعقوبيان وعناية عزّ الدين تنتميان إلى ربع النوّاب الأكثر نشاطاً في البرلمان على كافّة هذه الأصعدة؛

- النائبة رولا الطبش تميّزت بكونها النائبة الوحيدة من أصل 128 نائباً التي تنتسب إلى أربع لجان نيابية عامَيْ 2019-2020؛

- من اللافت أنّ نشاط النائبة بهيّة الحريري تُرجِم خصوصاً في مجال التربية إذ تقدّمت باقتراحات عدّة في هذا المجال (ودائماً منفردة)، إلى جانب ترؤّسها اللجنة النيابية المختصّة.

النائبة	الكتلة	رئاسة لجنة	انتساب 2020	انتساب 2018	اجتماعات 2020	اجتماعات 2019	اقتراحات 2020	اقتراحات 2019
بولا يعقوبيان	مستقلّين		كانت مستقيلة	3	44	70	21	32
رولا الطبش	مستقبل		4	4	71	83	6	1
ديما جمالي	مستقبل		3	3	38	49	10	5
بهيّة الحريري	مستقبل		2	2	19	20	11	2
عنايا عزّ الدين	التنمية والتحرير	لجنة التربية والتعليم العالي والثقافة	3	3	68	57	6	19
ستريدا طوق	الجمهوريّة القويّة	لجنة المرأة والطفل	0	0	0	0	0	0

خلاصة عن نشاط النوّاب

نتيجة ما سبق،

على صعيد الانتساب إلى اللجان يمكن تقديم الملاحظات التالية:

- لم ينتسب 13 نائباً إلى أيّ لجنة بعد الانتخابات، و16 منهم، على إثر انتخابات أعضاء اللجان النيابية في 2020/10/20.

على صعيد حضور اجتماعات اللجان:

- النوّاب الأكثر حضوراً لاجتماعات في لجانهم عام 2019 إبراهيم كنعان، رئيس اللجنة، وسليم عون وبلال عبد الله. أمّا عام 2020 فإبراهيم موسوي وبلال عبد الله وحسن عز الدين.

- أمّا النوّاب الأقلّ حضوراً لاجتماعات في لجانهم عام 2019 فهم نعمة طعمة (1) وهادي أبو الحسن ونهاد المشنوق (2)؛ وعام 2020 نعمة طعمة، عبد الرحيم مراد، نهاد المشنوق إذ لم يحضروا أيّ اجتماع، وكلّ من أنطوان بانو، اسطفان دويهي، مصطفى حسين، حسن فضل الله الذين حضروا اجتماعاً واحداً؛

- يبلغ متوسّط عدد اجتماعات اللجان (دائمة ومشتركة[46] والتي يكون فيها عضو أم لا) التي حضرها النائب سنوياً 35,3 في 2019 و25,7 في 2020. مع العلم أنّ هذه النسب غير ناتجة عن سلوك متقارب للنوّاب، بل عن اختلاف شديد بين بعض النوّاب وآخرين بحيث حضر أحدهم صفر اجتماع وآخر أكثر من 110. وتحديداً، حضر 75% من النوّاب ما يقلّ عن اجتماع واحد في الأسبوع طوال السنة في حين أنّ 75% من النوّاب حضروا أقل 0.77 اجتماع في الأسبوع.

على صعيد المبادرة التشريعية:

- قدّم النوّاب 81% من المقترحات عام 2019، بمعدّل 1,3 اقتراحاً لكلّ نائب، 34,3% منها بصيغة المعجّل المكرّر. أما عام 2020: قدّم النوّاب 85% من المقترحات عام 2019، بمعدّل 1,9 اقتراحاً لكلّ نائب، 53,5% منها بصيغة المعجّل المكرّر.

ويظهر بوضوح ازدياد مطّرد في نسبة الاقتراحات المعجّلة المكرّرة حيث وصلت نسبتها إلى أكثر من نصف الاقتراحات المقدَّمة من قِبل نوّاب عام 2020 في حين بلغت الثلث تقريباً عام 2019.

46. تمّ استبعاد اللجان الفرعية بسبب عدم توفّر المعلومات عنها عند إعداد التقرير.

- عـام 2019، تقـدّم 25% مـن النـوّاب باقـتراح أو أقـلّ، و50% بـين اقتراحَـيْن وأربعـة، و25,4% بـين خمسـة اقتراحـات و32 اقتراحـاً. ولم يُسَـجَّل تقديـم 27 نائبـاً أيّ اقـتراح.

أمّـا عـام 2020، فتقـدّم 25% مـن النـوّاب باقـتراح أو أقـلّ، 50% بـين اقتراحَـيْن وسـبعة، و25% بـين ثمانيـة و31 اقتراحـاً. ولم يُسـجَّل تقديـم 29 نائبـاً أيّ اقـتراح.

النوّاب الأكثر نشـاطاً عـام 2019 بولا يعقوبيان (32 اقتراحـاً) وبـلال عبدالله (22) وعنايـة عزّ الديـن (19)، فيما لم يُسجَّل تقديـم 27 نائبـاً أيّ اقـتراح. أمّـا عـام 2020 فأنشـطهم بـلال عبدالله (31) وجـورج عقيص (22) وبـولا يعقوبيان (21)، مـع العلـم أن اسـتقالتها مـن المجلس النيـابي أصبحـت نافذة في 13 آب 2020. ولم يُسـجَّل تقديـم 29 نائبـاً أيّ اقـتراح.

الكتاب الثاني:
النتاج التشريعي للمجلس النيابي

الباب الأوّل:
السلطات والوظائف والخدمات العامّة

الفصل 1:
السلطات والهيئات العامّة

تطييف المجلس الدستوري
وتشدُّد في معاقبة التدخّل في القضاء

نتوقّف في هذا الفصل عند القوانين المرتبطة بالسلطات والهيئات العامّة. ويكتسب هذا الفصل أهمّيّة كبرى نظراً إلى تناوله التشريعات (التي مرّت أو تلك التي لا تزال اقتراحات أو مشاريع) المرتبطة بالقضاء والبرلمان تحديداً.

وفي حين شكّلت ثورة 17 تشرين صحوة في الشأن القضائي بالنظر إلى دوره المركزي في مكافحة الفساد، بدت لجنة الإدارة والعدل عاجزة عن إنجاز دراسة اقتراح قانون استقلاليّة القضاء العدلي أعدّته «المفكّرة القانونية»[1] غيّبت منهجية إدارة النقاش حول هذا الاقتراح المحوري أي شفافيّة، حيث استُخدِم اقتراح القانون كورقة جانبية واستُعيض عنه بأوراق أُسقطت داخل اللجنة من دون استطاعة الرأي العامّ معرفة مصدرها أو الاطّلاع عليها. كما منعت سرّيّة النقاشات داخل اللجان الرأي العامّ من معرفة مواقف مختلف المشاركين في النقاش.

وقد صدّق البرلمان على 3 قوانين في هذا الصدد خلال العامَيْن 2019-2020، هي الآتية:

1. تمديد مهلة الترشّح إلى عضويّة المجلس الدستوري خشيةً من الاختلال الطائفي

في تاريخ 2019/4/17، صدّق مجلس النوّاب على قانون تعديل المادّة 3 من قانون إنشاء المجلس الدستوري المتعلّقة بشروط الترشيح إلى عضويّة المجلس الدستوري. وكان النوّاب هادي حبيش، نقولا نحّاس، إبراهيم عازار، سمير الجسر، ياسين جابر، الياس بو صعب وبلال عبد الله قد تقدّموا في تاريخ 2019/3/7 باقتراح قانون يرمي إلى تمديد مهلة الترشّح إلى عضويّة المجلس ١٥ يوماً بصورة استثنائية. ويهدف القانون، حسب ما جاء في الأسباب الموجبة، إلى معالجة مشكلة عدم وجود طلبات ترشّح مقدَّمة من مرشّحين من طوائف معيّنة.

ويُذكَر أنّ ولاية أعضاء المجلس الدستوري كانت قد انتهت منذ العام 2015 واستمرّوا في عملهم حتّى إقرار القانون، بموجب مادّة صريحة تسمح لهم بذلك إلى حين تعيين أعضاء بدلاء عنهم. ورغم أنّ 26 مرشّحاً كانوا تقدّموا بترشيحاتهم إلى عضويّة المجلس الدستوري خلال المهل القانونية (قبل التعديل)، فإنّ أيّاً من سلطتَيْ التعيين (مجلسَيْ النوّاب والوزراء) لم تبادر إلى تعيين أعضاء جدد. وكان قانون أوّل صُدِّق عليه في تاريخ 2018/9/24،[2] بهدف توسيع هامش الاختيار بذريعة التوازن الطائفي، مدّد مهلة الترشيحات إلى عضويّة المجلس الدستوري حتّى 2018/11/18 (أي بعد شهر من نشر القانون في الجريدة الرسمية). وجاء القانون الحالي ليمدّد مهلة الترشّح هذه 15 يوماً إضافياً من تاريخ نفاذه (ونُشر في الجريدة الرسمية في تاريخ 2019/4/30).

1. كما أعدّت «المفكّرة» اقتراح قانون استقلال القضاء الإداري، تبنّاه ائتلاف استقلال القضاء في لبنان وقدّمه النائب أسامة سعد في 10 آذار 2021 إلى البرلمان.

2. «المفكّرة القانونية»، «محاصصة غير دستورية تهيمن على عضوية المجلس الدستوري في لبنان»، موقع «المفكّرة القانونية»، 7 حزيران 2019.

ملاحظات: رشح القانون الجديد كما القانون الأوّل (2018)، عن اتّجاه نحو تكريس أعراف طائفية في النصوص. ففيما يخلو قانون إنشاء المجلس الدستوري من أيّ إشارة إلى تخصيص مقاعد لطوائف معيّنة، تسهب الأسباب الموجبة (للقانونَيْن) في الحديث عن المقاعد المخصّصة للطوائف، لتصل إلى اعتبار الترشيحات الحاصلة غير كافية، ليس بالنظر إلى عددها الإجمالي (التي بلغت 26) بل بالنظر إلى عدد المرشّحين من طوائف معيّنة. وفيما تشكّل الأسباب الموجبة من هذه الزاوية الإقرار الرسمي الأوّل باعتماد المعادلة الطائفية في تعيين أعضاء المجلس الدستوري، فمن شأن ورودها على هذا الوجه أن يقوّي إلزاميّة الأعراف المُعتمَدة في اتّجاه تحويلها إلى نصوص ملزِمة، خصوصاً أنّ الأسباب الموجبة باتت تُنشَر مع متن القوانين في الجريدة الرسمية بموجب قانون حقّ الوصول إلى المعلومات. وما يزيد الأمر قابليّة للانتقاد هو تعارض هذا العرف مع النصوص الدستورية، وبخاصّة المادّتَيْن 12 و95 من الدستور اللبناني، حيث أكّدت الأولى أنّ «لكلّ لبناني الحقّ في تولّي الوظائف العامّة، لا ميزة لأحد على الآخر إلّا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينصّ عليها القانون»، فيما ألغت الثانية صراحةً «قاعدة التمثيل الطائفي» وأكّدت اعتماد معايير «الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامّة والقضاء والمؤسّسات العسكرية والأمنية والمؤسّسات العامّة والمختلطة وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني باستثناء وظائف الفئة الأولى فيها وفي ما يعادل الفئة الأولى».

المناقشات النيابية: هدف الاقتراح المعجّل المكرّر إلى تمديد المهلة 30 يوماً لكن، وخلال الجلسة، تمّ التوافق على تقليص هذه المهلة إلى 15 يوماً.

2. تشديد عقوبة التدخّل في القضاء

في تاريخ 2020/4/21،[3] صدّق مجلس النوّاب على اقتراح النائب جورج عقيص تشديد عقوبة التدخّل في القضاء من غرامة بسيطة ليصبح الحدّ الأقصى للعقوبة ثلاث سنوات حبس وغرامة تصل إلى مائة ضعف الحدّ الأدنى للأجور.

ملاحظات: يشكّل هذا القانون تقدّماً على صعيد منع التدخّل في القضاء وصون استقلاله:

- أوّلاً، لأنّه يعيد تعريف الفعل المشمول في المادّة 419 الحالية على نحو يشمل الممارسات الأكثر رواجاً. ففيما تتحدّث المادّة 419 الحالية عن فعل «استعطاف القاضي»، وسّعت الصيغة التي أقرّتها لجنة الإدارة والعدل تعريف الفعل الجرمي ليشمل «كلّ طلب متعلّق بدعوى أو بمراجعة قضائية» موجّه إلى جانب القاضي أو إلى أيّ «محكّم أو شخص يقوم بمهمّة قضائية أو بمهمّة تحكيمية». وكان الاقتراح الأساسي قد أدخل ضمن الأفعال الجرمية «التدخّل مع قاضٍ» أو استعطافه كتابة مشافهة أو «بأيّ شكل آخر» لمصلحة أحد المتداعين أو ضدّه. عليه، وفيما انتهت لجنة الإدارة والعدل (في النسخة المصدَّق عليها) إلى توسيع إطار التجريم ليشمل التدخّل مع المحكّم، أبقت على حصر التدخّل بالمراجعات القضائية؛

3. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (2): ضحيج مكافحة الفساد يتخلله تعزيز لفساد الزبائنية؛ الحاسية تحت راية العفو العام»، موقع المفكّرة القانونية، 25 نيسان 2020.

- ثانياً، لأنّه يؤكّد على الطابع الردعي لعقوبة التدخّل في القضاء، بما يتناسب مع خطورته، وفق ما ورد في الأسباب الموجبة للقانون. فالمقترح يفضي بالصيغة التي أقرّتها لجنة الإدارة والعدل (كما الصيغة الأساسية) إلى معاقبة الجرم بالحبس من ستّة أشهر إلى ثلاث سنوات وبغرامة تتراوح بين عشرة أضعاف الحدّ الأدنى للأجور ومئة ضعفه فيما أنّ عقوبة استعطاف القضاء تقتصر حالياً على غرامة تساوي مئة ألف ليرة (وطبعاً، تعود وتنحسر فعاليّة الغرامة مع التدهور المتسارع لليرة اللبنانية)؛

- ثالثاً، لأنّه يشدّد العقوبة، برفع الحدّ الأعلى الذي يمكن أن يصل حتّى 4 سنوات ونصف حبس، مع مضاعفة قيمة الغرامة، متى كان الفاعل أو الشريك أو المتدخّل أو المحرّض موظّفاً وفق المادّة 350 من القانون نفسه (موظّفو الإدارات والمؤسّسات العامّة والبلديّات والقضاء وكلّ شخص انتُخب أو عُيّن لأداء خدمة عامّة، وهو تعريف يشمل الوزراء والنوّاب والقضاة)؛

- يُلحَظ في المقابل أنّ لجنة الإدارة والعدل ألغتْ أحد البنود الواردة في اقتراح عقيص، الذي كان ينصّ على استفادة كلّ شخص يقوم بكشف المعلومات عن التدخّل في القضاء من الحماية والحوافز المنصوص عنها في قانون حماية كاشفي الفساد(2018/83).[4] إلّا أنّه يبقى لكاشفي التدخّل القضائي أن يستفيدوا في كلّ الأحوال من هذه الحوافز، في حال نجحوا في إثبات ارتباط هذا التدخّل بالفساد وفق التعريف المعطى له في قانون حماية كاشفي الفساد.

المناقشات النيابية: كان للنائب جميل السيّد مداخلة لافتة اعتبر فيها أنّ هذا الاقتراح يشكّل «لزوم ما لا يلزم»، معتبراً أنّ «القاضي الذي يحترم نفسه لا أحد يجري معه اتّصالات». ووافق النائب إيلي الفرزلي على هذه الفكرة. وعارضت النائبة بولا يعقوبيان من جهتها هذا الطرح معتبرة أنّ من شأن وضع عقوبة الحبس وتشديد الغرامة المقترحة أن تحصّن النصّ الموجود في ظلّ ثقافة التدخّل في القضاء السائدة حالياً. وللتذكير، كان رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي قد علّق على الاقتراح عند إدراجه للمرّة الأولى على جدول أعمال جلسة 2019/6/26،[5] بما معناه أنّ مقدّمه يرغب في «وضعنا جميعاً في الحبس»، ليضاف تعليقه إلى سلسلة الاعترافات السابقة الصادرة عن أعلى المسؤولين في الدولة اللبنانية بمدى شيوع التدخّل في القضاء.

3. منح القضاة المتدرّجين درجتَيْن استثنائيتَيْن

في تاريخ 21 و2020/4/22،[6] صدّق مجلس النوّاب على مشروع تعديل المادّة 6 من قانون تحويل سلاسل رواتب القضاة (2011/173). وفيما كانت المادّة السادسة تنصّ أساساً على إعطاء «القضاة العاملين درجتَيْن استثنائيتَيْن، بصورة استثنائية، ولمرّة واحدة»، أتى هذا المشروع ليشمل القضاة المتدرّجين في معهد الدروس

4. نزار صاغيّة، جاسم شاهين، «قانون حماية كاشفي الفساد: هل تغلب الضمانات القانونية مشاعر الخوف من الانتقام؟» العدد 59، نيسان 2019، ص. 28.

5. المفكّرة القانونية، « إقرار من رئيس المجلس النيابي بتدخّل نوّاب لبنان في القضاء: حبس مَن يستعطف القضاء يضعنا كلّنا بالحبس»، موقع المفكّرة القانونية، 28 حزيران 2019.

6. المفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (2): ضحيح مكافحة الفساد يتخلّله تعزيز لفساد الزبائنيّة؛ المحاسبة تحت راية العفو العامّ»، موقع المفكّرة القانونية، 25 نيسان 2020.

القضائية في هذا التدبير، تحقيقاً للمساواة بين القضاة. ومن المعلوم أنّ لدرجات القضاة تأثيراً حاسماً على مستحقّاتهم المادّية كما على المراكز القضائية التي يحقّ لهم تبوّؤها.

المناقشات النيابية: خلال النقاش البرلماني، أكّد النائب جورج عقيص أنّ القانون أُشبع درساً وأنّه ضروري لتحقيق المساواة مع وعيه «للحساسية المفرطة على الإنفاق»، غير أنّه «تمنّى ألّا يدفع عدم الإنفاق إلى ظلم الناس». في المقابل طلب النائب نعمة إفرام تأجيله واعتبر أنّ هذا الاقتراح يذكّره بـ «المسلسل المرعب الذي أوصلتنا إليه سلسلة الرتب والرواتب». وأجابه رئيس مجلس النوّاب «فلنبحث عن الأموال المختلَسة بدل توجيه هذا الكلام». وأيّد إقرار القانون كلٌّ من فريد هيكل الخازن ونديم الجميّل وعلي فيّاض وحسن عزّ الدين وجورج عدوان وجميل السيّد الذي لحظ أن لا مفعولَ رجعيٌّ للقانون.

الفصل 2:

الدستور والجنسيّة والجماعات الإثنية والدينية

تمديد ولاية هيئات طائفية

أُقرّ في هذا المجال قانونان متعلّقان بتمديد ولاية الهيئتَيْن الشرعية والتنفيذية في مجالس طائفتَيْن، وهما:

1. تمديد ولاية الهيئتَيْن الشرعية والتنفيذية في المجلس الإسلامي العلوي وتعديل المادّتَيْن 12 و16 من القانون المتعلّق به (1995/449)

في تاريخ 26 نيسان 2019، صدّق مجلس النوّاب على اقتراح قانون كان قد تقدّم به النائبان علي درويش ومصطفى حسين (النائبان العلويان الوحيدان) في تاريخ 9 نيسان بهدف تمديد ولاية الهيئتَيْن الشرعية والتنفيذية العلوية لمدّة سنتَيْن بصورة استثنائيّة. يأتي هذا التمديد، حسب ما جاء في الأسباب الموجبة، بعد أن دخل المجلس التنفيذي في فترة تصريف الأعمال العادية منذ تاريخ 2013/3/19، أي تاريخ انتهاء ولاية المجلس التنفيذي الذي لم يشكّل اللجنة الانتخابية المعنيّة المنصوص عليها في قانون تنظيم شؤون الطائفة الإسلامية العلوية، التي تُعنى بتنظيم الانتخابات العامّة للمجلس.[7] كما أشارت الأسباب الموجبة إلى عدم إمكانيّة إجراء عمليّة انتخابات شاملة للمجلس في حالة شغور في هيئة المجلس، وكان ثمّة شغور بسبب وفاة رئيس المجلس الشيخ أسد عاصي.

كما نصّ القانون على أصول انتقالية لاجتماع الهيئتَيْن الشرعية والتنفيذية لانتخاب رئيس ونائب رئيس وتشكيل هيئة انتخابية في آجال يحدّدها القانون. بالإضافة إلى ذلك، هدف القانون إلى تعديل المادّتَيْن 12 و16 من قانون تنظيم شؤون الطائفة الإسلامية العلوية المتعلّقتَيْن بانتخاب رئيس ونائب رئيس الهيئتَيْن لمعالجة إشكاليّة تَعذُّر إجراء انتخابات في حال الشغور في هيئة المجلس.

نُشر القانون في 2019/7/11. غير أنّه في 2019/7/23، تمّ الطعن في القانون أمام المجلس الدستوري من قِبل الشيخ محمّد خضر بصفته رئيس المجلس الإسلامي العلوي بعد وفاة رئيسه الشيخ أسد العاصي. إثر هذا الطعن، أبطل المجلس الدستوري بقراره رقم 2019/22 تاريخ 2019/8/19 موادّ القانون المتعلّقة بتمديد ولاية المجلس، وأكّد دستوريّة الموادّ المتعلّقة بتعديل المادّتَيْن 12 و16 من قانون تنظيم شؤون الطائفة الإسلامية العلوية المتعلّقتَيْن بانتخاب رئيس ونائب رئيس الهيئتَيْن.

قرار المجلس الدستوري رقم 2019/22 تاريخ 2019/8/19: في تاريخ 2019/7/23، طعن الشيخ محمّد خضر، بصفته رئيس المجلس الإسلامي العلوي، في القانون رقم 2019/140، معتبراً أنّه يمسّ صلاحيّات المجلس الإسلامي العلوي وحقوق الطائفة واستقلاليّتها ومبدأ الانتخاب الديمقراطي ومصادرة حرّيّة الرأي، حيث اعتبر أنّ الطائفة مستقلّة في شؤونها الدينية ومؤسّساتها بناء على قانون إنشائها والمبادئ الدستورية، وتتولّى تنظيمها وإدارتها بنفسها. واعتبر الشيخ أنّه تمّ التعدّي على هذه الاستقلاليّة من خلال تقديم القانون بدون إجراء الاستطلاع الإلزامي للهيئتَيْن التنفيذية والشرعية المجتمعتَيْن في مشاريع القوانين والأنظمة العامّة العائدة إلى الشؤون الدينية للطائفة الإسلامية العلوية كالأحوال الشخصية الذي تنصّ عليه المادّة 3 من القانون رقم 95/449. كما انتقد الطاعن صفة النائبَيْن مصطفى حسين وعلي درويش لتقديم هكذا قانون، معتبراً أنّهما «ممثّلان للأمّة جمعاء وفقاً للمادّة 27 من الدستور ولا يمكن اعتبارهما ممثّلَيْن للطائفة الإسلامية

7. قانون 95/449 في تاريخ 1995/8/17.

العلوية وحدها» حسب ما جاء في الطعن. وانتقد أخيراً التناقض الملحوظ في القانون الذي يمدّد في آن واحد ولاية الرئيس ونائب الرئيس وينصّ على انتخاب رئيس ونائب رئيس من قِبل هيئة انتهت ولايتها.

لم يأخذ المجلس الدستوري بالحجج التي تقدّم بها الطاعن في القانون. فأكّد من جهة على أنّ السلطة التشريعية في لبنان مناطة بهيئة واحدة هي مجلس النوّاب الذي يتمتّع بصلاحيّة مطلقة في التشريع. كما أكّد على حقّ أيّ نائب في «اقتراح ومناقشة مشاريع القوانين أيّاً كانت مواضيعها بما فيها تلك المتعلّقة بالمادّتَيْن 9 و10 من الدستور وتطبيقهما في ما يتعلّق حصراً بالأحوال الشخصية وحرّيّة المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، وحرّيّة التعليم الديني، من منظور يراعي في آن الحقوق الأساسية وحقّ الطوائف في ما يتعلّق بالشؤون الدينية تحديداً».

كما أكّد المجلس الدستوري أنّ استقلاليّة الطوائف تتعلّق بشؤونها الدينية ولا تنفي صلاحيّة المشرّع في وضع القوانين التي تنظّم شؤون الطوائف.

في المقابل، انتقد المجلس الدستوري القانون الذي «اعتمد ازدواجيّة المعايير إذ مدّد ولاية الهيئتَيْن الشرعية والتنفيذية وأكّد في الوقت نفسه على انتخاب رئيس ونائب رئيس من قبلهما». ورأى المجلس الدستوري أن لا ظروف استثنائية تبرّر تمديد ولاية الهيئتَيْن الشرعية والتنفيذية وعدم إجراء انتخابات لإعادة تكوينهما، لا سيّما بالنظر إلى إجراء الانتخابات النيابية. لذلك، قرّر المجلس الدستوري إبطال موادّ القانون المتعلّقة بتمديد ولاية المجلس.

2. تمديد ولاية الهيئتَيْن التشريعية والتنفيذية في المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى

خلال جلسة 21-22 نيسان 2020 صدّق البرلمان من خارج جدول الأعمال على اقتراح قانون متعلّق بتمديد ولاية الهيئتَيْن التشريعية والتنفيذية في المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى تقدّم به النائبان علي الخليل وأمين شرّي في اليوم نفسه. تضمّن الاقتراح مادّة واحدة، تمدّد فقرتُها الأولى ولاية كلٍّ من الهيئتَيْن الشرعية والتنفيذية الحاليتَيْن في المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى لمدّة تنتهي في تاريخ 2020/12/31. وأتى التمديد في سياق قوانين تعليق المُهَل وقرارات تأجيل انتخابات هيئات مهنية بحجّة تفشّي جائحة كورونا. غير أنّ هذا التمديد يبدو مختلفاً عن سائرها، إذ كان المشرّع قدّ مدّد ولاية هذا المجلس مرّة أولى بموجب القانون رقم 2017/3 تاريخ 2017/2/28 الذي كان قد مدّد ولاية الهيئتَيْن لمدّة 3 سنوات (أي انتهت ولايتهما الممدَّدة في تاريخ 2020/2/28).

أمّا الفقرة الثانية، فتنصّ على الإبقاء على تعليق المادّة المتعلّقة بالحدّ الأقصى لسنّ رئيس المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى الذي كان أقرّه القانون 2017/3.

الفصل 3:

الموازنة العامّة لعامَيْ 2019-2020

إصلاحات ظاهرة تكذّبها التفاصيل

في 2017، وضعت السلطات العامّة حدّاً لممارسة غير دستورية، قوامها الامتناع عن وضع موازنة سنوية عامّة، وهي ممارسةٌ استمرَّت زهاءَ 12 سنة وأنتجَتْ غياب أيّ موازنة عامّة طوال فترة 2006-2016. وقد استمرّت السلطات العامّة بعد ذلك في إصدار موازنات عامّة للعامَيْن 2018 و2019 وذلك من باب استكمال الشروط المفروضة على لبنان للاستفادة من مشروع «سيدر». إلّا أنّ السلطات العامّة بَقِيَتْ رغم هذا التحوُّل الهامّ في أدائها عاجِزةً عن إنْجاز قطْع حسابات للسنوات السابقة بمُخالفة صريحة للمادّة 83 من الدستور، وذلك باعتراف صريح من مجلس النوّاب الذي أدْلى بعوائق عدّة وتبنّى أحكاماً لتجاوزها في السنوات التالية من دون أن ينجح في ذلك. وقد أمكنه المضيّ في هذه المخالفة بفعل تساهل المجلس الدستوري الذي اعتبر في قراره 2018/2 أنّ رغم كون إقرار موازنة عامّة من دون قطع حساب يشكّل مخالفةً دستوريةً تامّة، فإنّه امتنع عن إبطال الموازنة العامّة لسنة 2018 بحجّة أنّ موجب إقرار موازنة عامّة قيمة دستورية استثنائية أعلى من قيمة إقرار قانون قطع الحساب، حيث أنّ لعدم إقرار موازنة انعكاسات سلبية على الدولة ويؤدّي إلى فوضى في الماليّة العامّة.

فضلاً عن ذلك، بقيت الموازنات المالية المُعتمَدة منها مليئة بالمخالفات الدستورية والقانونية، ومنها كمٌّ من الإعفاءات والتسويات الضريبية غير المبرَّرة وفرسان الموازنة (أي موادّ لا صلة لها بالموازنة العامّة)، والأخطر معزولة عن أيّ رؤية إصلاحية لماليّة الدولة أو اقتصادها.

وقد اخترْنا هنا أن ندرس قانونَيْ موازنة 2019 و2020 في الوقتِ نفسِه بفعل اشتراكِهما بعناوينَ يُراد منها الإيحاء بوجود نيّة بتخفيف عجز الموازنة أو تحريك قطاعاتٍ اقتصادية أو زيادة الشفافيّة، وهي عناوين بقيت في غالبِها عاجزة تماماً عن تحقيق الغايات المُعلَنة سواء في تَوَقّي الأزمة (2019) أو في معالجتها (2020). وما فاقم من محدوديّة الإصلاحات الحاصِلة بفعل قوانين الموازنة، ومنها هاتَيْن الموازنتَيْن هو صدورها خارج المُهَل الدستورية المقرَّرة لها (2019) أو في غياب حكومة فعلية (2020).

ومن المهمّ التذكير هنا أنّ مشروع موازنة 2020 وُضِع على عجل تحت وقع ثورة 17 تشرين وضِمن ما سُمِّيَ آنذاك الورقة الإصلاحية للحكومة التي استقالتْ مباشرة بعد إقرارها. وقبل المضيّ في دراسة مضمون هاتَيْن الموازنتَيْن، نتوقّف بدايةً عند المخالفات الدستورية التي تشوبهما.

1. المخالفات الدستورية

تضمّن قانونا الموازنة العامّة في سنتَيْ 2019 و2020 كمّاً من المخالفات الدستورية. وقد تمكّن المجلس الدستوري من التدقيق في مدى دستوريّتهما نتيجة طعون قُدّمت إليه من عدد من النوّاب.

صدور الموازنة من دون قطع الحساب

تفرض المادّة 87 من الدستور إقرار قطع الحساب في مجلس النوّاب قبل نشر الموازنة، أي أنّ إقرار قطع الحساب يقع كشرط جوهري لا يُمكن من دونه نشر موازنة وإقرارها. وفي مسعى للتخفيف من تجاوز هذا الموجب الدستوري قُبَيْل إقرار موازنة 2019، أقرّ مجلس النوّاب قانوناً من مادّة واحدة حول قطع الحساب

(القانون 2019/143) قوامه إلزام الحكومة إنجاز جميع الحسابات المالية النهائية والمدقَّقة اعتباراً من سنة 1993 حتّى سنة 2017 ضمناً، وأن تُحيل مشاريع قوانين قطع الحساب عنها في مهلة أقصاها ستّة أشهر اعتباراً من تاريخ نفاذ هذا القانون. وتمكيناً لها من تحقيق هذه الغاية، كلّف المشرّع الحكومة بتأمين «الموارد البشرية والمادّية اللازمة لتمكين ديوان المحاسبة من إنجاز مهمّته في تدقيق الحسابات المالية النهائية حتّى سنة 2017» خلال شهر واحد اعتباراً من تاريخ نفاذ القانون. لم تطبَّق هذه المادّة ولم يؤمَّن للديوان ما يلزمه للقيام بهذه المهامّ لا خلال مهلة الشهر الممنوحة ولا حتّى اليوم ولم تضع الحكومة أيّ مشروع قانون قطع حساب.
ورغم وضوح هذه المخالفة تعمّد المجلس الدستوري الذي قُدِّم أمامه طعنان في دستوريّة موازنَيْ 2019 و2020، تجاهلها تماماً في قرارِه الأوّل ليعلن في المقابل في قراره الثّاني أنّ نشر قانون موازنة 2020 قبل قطع الحساب «يشكّل مخالفة للمادّة 87 من الدستور»، من دون أن ينتهي إلى إبطاله متذرّعاً بـ «الظروف الاستثنائية التي يمرّ بها لبنان (والتي) تسمح للمشترع بالخروج عن المبادئ الدستورية» ولأنّ «البديل أي عدم إقرار الموازنة ونشرها يؤدّي إلى إطلاق يد الحكومة في الإنفاق من دون تحديد أيّ سقف لهذا الإنفاق ما يشكّل خللاً أكبر في النظام العامّ المالي وضرراً فادحاً بمصالح البلاد العليا». بذلك، يكون المجلس الدستوري قد اعترف بعدم دستوريّة موازنة العام 2020 لجهة عدم إقرار قطع الحساب قبل نشرها، ليعود ويقرّر عدم إبطالها، آخذاً بنظريّة الظروف الاستثنائية نفسها التي أخذ بها في قراره حول موازنة العام 2018.

تجاوز المُهَل الدستورية

كعادتها، لم تحترمْ السلطتان التنفيذية والتشريعية المهل الدستورية لمناقشة وإقرار قانون موازنة 2019، إذ أُقِرّ القانون في 19 تمّوز ونُشر في 31 منه أي بتأخُّر سبعة أشهر جعل من عمر تنفيذ الموازنة خمسة أشهر فقط. أمّا في ما خصّ موازنة 2020، فقد أُقِرَّت في كانون الثاني من هذه السنة وفق المادّة 86 من الدستور التي تسمح، في حال تأخّر بتّ الموازنة قبل بداية السنة المعنيّة، بفتح عقد استثنائي يستمرّ لغاية نهاية كانون الثاني إذا لم تكن الموازنة قد أُقِرَّت بعد.

تضمين الموازنة موادّ كان المجلس الدستوري أعلن سابقاً عدم دستوريّتها

بالتدقيق في موادّ القانونَيْن، يتبيَّن أنّهما تضمّنا موادَّ كان المجلس الدستوري أعلن بوضوح كلّي عدم دستوريّتها في قرارات سابقة له. ويُظهِر هذا التوجّه استِهْسالاً في تجاوز قرارات هذا المجلس ومعها مبادئ هامّة استندت إليها هذه القرارات.

فقد تضمّنت المُوازنتان (المادّة 41 في قانون موازنة 2019 والمادّة 28 في قانون موازنة 2020) إجراء تسوية على التكاليف المتعلّقة بضريبة الدخل والضريبة على القيمة المضافة والتكاليف المتعلّقة بالضرائب التي تحقّقها مديريّة الماليّة العامّة والمُعترَض عليها أمام الإدارة الضريبية أو لجان الاعتراضات. وتقوم التسوية على تسديد 50% من قيمة الضريبة المُعترَض عليها.

إنّ إجازة هذه التسوية تتعارض تماماً مع قرار المجلس الدستوري رقم 2018/2 في شأن قانون موازنة 2018، الذي أبطل بنداً مماثلاً يسمح بإجراء تسويات ضريبية عملاً بمبدأ المساواة ومبادئ العدالة الاجتماعية ومبدأ

العدالة الضريبية، وعلى خلفيّة أنّه يؤدّي إلى التشجيع على التهرّب الضريبي ويبدّد المال العامّ. يُذكَر أنّ المادّة نفسها عادتْ ووردتْ مجددًا في مسودّة مشروع موازنة العام 2021 الذي أعدّه وزير الماليّة السابق غازي وزني. واللافت أكثر من ذلك أنّ المجلس الدستوري نفسه لم يُبطل هذه الموادّ عند نظره في طعون هاتَيْن الموازنتَيْن بل لم يتطرّق إليهما قطّ.

فرسان الموازنة

حصر الدستور مشتملات الموازنة بالنفقات والإيرادات المتوقَّعة من دون أن يتعدّاها إلى موادّ تتضمّن إجراءات تنظيمية وإدارية لا تتّصل بهذه المشتملات. وهذا ما يتحصّل من المادّة 83 التي نصّت على أنّ الحكومة تقدّم إلى «مجلس النوّاب موازنة شاملة لنفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة»، وأيضاً من المادّة 5 من قانون المحاسبة العمومية الذي نصّ على أنّ قانون الموازنة يحتوي «على أحكام أساسية تقضي بتقدير النفقات والواردات، وإجازة الجباية، وفتْح الاعتمادات اللازمة للإنفاق، وعلى أحكام خاصّة تقتصر على ما له علاقة مباشِرة بتنفيذ الموازنة». انطلاقاً من ذلك، استقرّ المجلس الدستوري اللبناني على غرار نظيره الفرنسي على عدم إمكانيّة تضمين قوانين الموازنة أحكاماً ليس لها صبغة مالية وأنّ الأحكام الغريبة التي لا علاقة لها بقوانين الموازنة تشكّل فرسان موازنة ويكون مصيرها الإبطال. وكان المجلس الدستوري أبطل في بعض قراراته، كالقرار 2018/2، عدداً من بنود فرسان الموازنة. وكذلك فعل المجلس الدستوري في قراره 2019/23، حيث أبطل العديد من موادّ موازنة 2019 على أساس أنّها فرسان موازنة ومنها (منع نقل وانتداب القضاة إلى ملاكات الإدارات والمؤسّسات العامّة كافّة (م. 89)، إعفاء المحكومين من تسديد الغرامة المالية في حال إمضاء مدّة عقوبتهم وما زالوا مسجونين لعدم دفعهم الغرامات (م. 67)، إلخ.)

إلّا أنّه يبقى أنّ عدداً كبيراً من موادّ موازنة 2019 لم يبطله المجلس الدستوري رغم كونها فرسان موازنة، منها على سبيل المثال وليس الحصر «إمكانيّة منح إجازة وإقامة عمل لأكثر من سنة» و«تعديل قانون السير واللوحات المميَّزة» و«شطب الشركات المتوقِّفة عن العمل أو التي لم تزاول عمل من السجل التجاري» (2019) و«إلغاء المؤسّسة الوطنية لضمان الاستثمارات» (2020).

وهذا ما عبّر عنه عضو المجلس الدستوري الياس بو عيد في رأيه المخالف في القرار 2019/23، إذ ورد حرفيّاً: «إنّه مليء بفرسان الموازنة وأحصنة طروادة، فأنا أميل إلى القول بوجوب إبطاله برمّته على قاعدة الملاءمة الصحّية المالية».

المجلس الدستوري يخلط بين استقلاليّة القضاة وامتيازاتهم

شهد نقاش موازنة 2019 حراكات فئوية واسعة، أهمّها حراك القضاة ومتقاعدي الجيش نتيجة العديد من البنود المقترَحة التي تهدف إلى التقليص من مستحقّاتهم المالية. وقد بادر هؤلاء إلى حثّ نوّاب على تقديم طعون في قانون الموازنة. وكان القضاة حذّروا من مغبّة المسّ بصندوق تعاضد القضاة أو بأيٍّ من موارده أو خدماته وانقطعوا عن العمل في محاكم عدّة لأشهر عدّة. وقد اعتبروا أنّ ذلك يشكّل إنقاصاً لضمانة حقّ دستوري، وهو ضمانة الاستقلاليّة المالية للقضاة، وتالياً مخالَفة دستورية، وذلك عملاً بمبدأ حظر العودة

عن ضمانة أساسية ذات قيمة دستورية أو الانتقاص منها effet de cliquet، وهو المبدأ الذي ضمّنوه الطعن الذي قدّمه النوّاب بناء على طلبهم. وكانت «المفكّرة» أوّل مَن طالب باحترام هذا المبدأ بكلّ ما يتّصل بالاستقلاليّة المالية للقضاة.

كما ضمّنوا شكواهم تجاوز استشارة المجالس القضائية حول الأحكام القضائية التي تمسّ الشؤون القضائية، وأيضاً عدم جواز تنظيم شؤون القضاة والموظّفين العامّين في نصوص موحَّدة نظراً إلى تميُّز طبيعة الوظيفة القضائية بأنّها سلطة دستورية.

إلّا أنّه عند مطالعة القرار الدستوري الصادر في 2019/9/12، نلحظ أنّ الأمور قد اختلطتْ بشكل كبير على المجلس الدستوري، فأبطل موادّ ألغَتْ امتيازات أو منافع قضائية بحجّة أنّها تمُسّ ضمانات الاستقلاليّة من دون أن يكون بالإمكان ربطها بضمانات استقلاليّة القضاة المالية، في حين أنّه أبقى موادّ أخرى تشكّل مسّاً بضمانة الاستقلاليّة. هذا فضلاً عن أنّه أعطى قيمة دستورية لموجب استشارة المجالس القضائية في المسائل المتّصلة بالقضاء ولعدم جواز تنظيم شؤون القضاة في النصوص نفسها المتّصلة بالموظّفين العامّين.

فمِن الامتيازات التي أبطل المسّ بها استثناء القضاة من الإعفاءات على رسوم السير والميكانيك (م. 26) أو عدم تخصيص القضاة بحرف خاصّ بلوحات سيّاراتهم وقد ذهب المجلس إلى حدّ تحديد الأحرف بـ J وR (م. 27). وقد عاد المجلس الدستوري ليؤكّد على موقفه هذا في قراره الصادر بالطعن في قانون موازنة 2020، حيث اكتفى المجلس الدستوري بإبطال المادّة المتعلّقة أيضاً بالرسوم على لوحات السيّارات كونها أوردت الحرف R من ضمن رموز أرقام اللوحات المخصَّصة لعموم المواطنين التي يجب أن تخضع لرسم خاصّ بالنسبة إلى أصحاب الأرقام المميَّزة، بينما المفروض استثناء هذا الحرف من هذه الرسوم انسجاماً مع قرار المجلس الدستوري بشأن موازنة 2019 (كما ورد فيه). ومن المنافع الأخرى التي أبطل المجلس الدستوري المسّ بها إدراج القضاة مع العاملين في الإدارات والمؤسّسات العامّة، لناحية وضع حدٍّ أقصى لتعويضات ومُلْحَقات الراتب التي يستفيدون منها (م. 81) أو تطبيق قاعدة عدم تجاوز الجمع بين المعاش التقاعدي وأيّ مبلغ شهري مهما كانت تسميته مدفوع من المال العامّ عشرين ضعف الحدّ الأدنى للأجور (م. 84). ورغم أنّ هاتَيْن المادّتَيْن كانتا خَفَّضتا مداخيل مُحتمَلة للقضاة العاملين أو المتقاعدين، فهُما خفّضتَا مداخيلَ إضافية مُحتمَلة وليس أساس الراتب المضمون وملحقاته الذي يُفترَض أن يشكّل وحده ضمانة الاستقلاليّة المالية.
في المقابل، رفض المجلس الدستوري إبطال تخفيض مساهمة الدولة في صندوق تعاضد القضاة بنسبة 10%، بحجّة أنّ هذا التخفيض فرضه العجز في موازنة الدولة. وهذا الأمر إنّما يدعو حقّاً إلى الاستغراب طالما أنّ هذا الصندوق شكّل مورداً يضمن للقضاة مجموعة من الحقوق الاجتماعية، التي ستنخفض حكماً بفعل تخفيض موارده بشكل ملحوظ. كما يُلحَظ أنّ المجلس أبطل عدم استثناء القضاة من تخفيض مِنَح التعليم بنسبة 15% في القطاع العامّ (م. 94)، بحجّة أنّ هذه المادّة قد اعتَبرَتْ القضاة موظّفين ومستخدَمين كسائر القطاع العامّ لا سلطة مستقلّة. وقد بدا المجلس هنا كأنّه يتدخّل لحماية تمايز القضاة عن الموظّفين أكثر ممّا يتدخّل لضمان الحقوق الاجتماعية للقضاة.

وإذ يُسجَّل، إيجاباً، أنّ المجلس الدستوري رفض إبطال البند الذي حدّد «سقف مجموع المبالغ الشهرية التي تُدفَع للقضاة كبدلات أتعاب عن الخدمات التي يقدّمونها للإدارات والمؤسّسات العامّة كاستشارات وما شابه بحسب القوانين المرعيّة الإجراء بثلاثة أضعاف الحدّ الأدنى للأجور كحدّ أقصى» (م. 72)، كان ينبغي أن

يستفيد المجلس الدستوري من وضع يده على مادّة مماثلة لإبطال إمكانيّة تكليف القضاة أداء مهامّ مُماثلة لما تحملُه من تضارب مصالح ومسّ باستقلاليّة القضاء. وما يعزّز هذا الموقفَ التعليلُ الذي أعطاه المجلس الدستوري نفسه لرفض إبطال هذه المادّة، وقوامه أنّ قيمة التعويضات يحدّدها المرجع الإداري وأنّ تحديد سقف التعويضات الشهرية يعزّز استقلاليّة القاضي عبر تحريره من أيّ شكل من أشكال التبعيّة للمرجع الإداري طالِب التكليف.

أخيراً، نلحظ أنّ سوء استخدام مبدأ فصْل السلطات واستقلال القضاء بلغ أوجَه في القرار الدستوري بما يتّصل بإبطال «إعفاء المحكومين من تسديد الغرامة المالية في حال إمضاء مدّة عقوبتهم وما زالوا مسجونين لعدم دفعهم الغرامات» (م. 67). فبدل أن يستفيد المجلس الدستوري من وضع يده على هذه المادّة لإعلان موقفٍ مناصر لمبدأَيْ المساواة والعدالة الاجتماعية (وهي مبادئ تختلّ في ظلّ نظام استبدال الغرامات بالحبس بمعزل عن الحالة المالية للمحكوم عليه)، رأى وجوب إبطال هذه المادّة بحجّة أنّها تخالف مبدأ فصل السلطات، لجهة أنّ مجلس النوّاب أي السلطة التشريعية يتدخّل في أحكام صادرة عن السلطة القضائية لناحية الإعفاء من دفع هذه الغرامات.

حين تخلّى المجلس الدستوري عن اختصاصه

نصل هنا إلى موقف المجلس الدستوري من المادّة الأكثر شهرة في موازنة 2019، المادّة 80 التي انتهتْ إلى حفظ حقّ الناجحين في المباريات والامتحانات التي أجراها مجلس الخدمة المدنية بناءً على قرار مجلس الوزراء وأُعلِنتْ نتائجُها حسب الأصول بتعيينهم في الإدارات المعنيّة.

وكانت هذه المادّة أثارت الكثير من الجدل السياسي والاجتماعي، من أهمّ نقاطه مدى انطباق قاعدة المناصفة على التوظيف خارج الفئة الأولى. فرغم وضوح المادّة 95 من الدستور التي حصرت مجال المناصفة في وظائف الفئة الأولى بين الطوائف وجّه رئيس الجمهوريّة ميشال عون إلى المجلس النيابي رسالة حثّه فيها على مناقشة المادّة 95 على ضوء الفقرة «ي» من مقدّمة الدستور التي تنصّ على أنّ «لا شرعيّة لأيّ سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك». وبدل أن يستفيد المجلس الدستوري من وضع يده على مسألة بالغة الأهمّيّة كهذه لبلورة الموقف المناسب لجهة تطبيق الكوتا الطائفية في الوظيفة العامّة وبشكل أعمّ لجهة العلاقة بين الطوائف والدولة، قرّر أنّ المجلس النيابي قد «وضع يده على الموضوع» بعد رسالة رئيس الجمهوريّة ليمتنع عن اتّخاذ أيّ قرار في شأنه. فكأنّه يقدّم هديّة للسلطة السياسية قوامها إعلان استعداده للتخلّي عن النظر في أيّ موضوع يقرّر المجلس النيابي مناقشته، بما يلغي دوره تماماً الذي يقوم أصلاً على مراقبة عمل هذا المجلس وما يسفر عن نقاشاته للقوانين.

2. الأهداف الإصلاحية المُعلَنة

اشتركتْ موازنتا 2019 و2020 في تضمّنهما عناوين إصلاحية للحدّ من العجز في الموازنة وذلك عبر زيادة الإيرادات وتخفيض النفقات أو تعزيز الشفافيّة، أو أيضاً تفعيل القطاعات المنتجة. وقد هدفتْ السلطة السياسية من خلال ذلك إلى الإيحاء بتوفّر نوايا إصلاحية تنسجم مع اشتراطات مؤتمر سيدر أو تعمل على احتواء انتفاضة 17 تشرين وغضبها (بالنسبة إلى موازنة 2020). إلّا أنّ هذه المحاولات بقيَتْ بعيدةً عن أصل

المشكلة ولم تعالج سوى بعض عوارضها. وما الانهيار المالي والاقتصادي غير المسبوق إلا دليل على عدم سدادة هذه الإجراءات. وفي حين بدتْ موازنة 2019 غير واقعيّة في مقاربتها لتوقّي الأزمة، فإنّ موازنة 2020 بدتْ بمثابة حلّ سحري للانهيار.

تخفيض الإنفاق

أهمّ السبل لتخفيض الإنفاق تمثّل في خفض الإنفاق الاستثماري في 2019 وصولاً إلى إلغائه كلّياً في 2020. وهذا ما نستشفّه بشكل خاصّ من تعديل الإنفاق المرصود سابقاً لهذَيْن العامَيْن ضمن ما يُسمّى «قوانين برامج» وهي المشاريع التي يحتاج تنفيذها إلى أكثر من عام. وعليه انخفضتْ الاعتمادات المرصودة لقوانين البرامج في العام 2019 من نحو 835 مليار ليرة إلى 118 مليار ليرة تقريباً، أي بنسبة 85% (م. 14). وقد وصل المبلغ المرصود في 2020 إلى 75 مليار ليرة فقط وضِمن برنامج واحد متعلّق بوزارة الاتّصالات. وكان رئيس الحكومة المستقيلة غداة 17 تشرين أعلن في ورقته الإصلاحية نيّة الحكومة إلغاء الإنفاق الاستثماري الداخلي بحجّة أنّه ساحة واسعة للفساد، على أن تُموَّل المشاريع الاستثمارية حصْراً من الهبات والقروض الدولية بخاصّة ضمن مخصَّصات مؤتمر سيدر، وذلك على أساس أنّ هذه المشاريع ستكون تحت رقابة دولية.

إلى ذلك تمّ تخفيض العديد من النفقات التي كانت تسدَّد للعاملين في الإدارات العامّة في موازنة 2019. ومنها، تخفيض مِنَح التعليم في القطاع العامّ بنسبة 15% (م. 94)، ووقف العمل بتوزيع أنصبة الأرباح والرواتب الإضافية (م. 86)، ومَنع تجاوز مجموع المعاش التقاعدي وأيّ مبلغ شهري، مهما كانت تسميته، مدفوع من المال العام عشرين ضعف الحدّ الأدنى للأجور (م. 84)، وفرض اقتطاع شهري على رواتب ومعاشات تقاعد العسكريين لزوم الطبابة والاستشفاء والمساعدات الاجتماعية (م. 82)، ووضع حدّ أقصى لتعويضات وملحقات الرواتب التي يستفيد منها العاملون في الإدارات العامّة والمؤسّسات العامّة والمجالس والصناديق والهيئات والقطاعات والمرافق العامّة بما نسبته 75% من مجموع الرواتب الأساسية (م. 81) (وهو ما تكرّر في 2020)، والتأكيد مجدّداً على وقف التوظيف والتعاقد في الإدارات والمؤسّسات العامّة (م.80)، وتجميد الإحالة على التقاعد لمدّة ثلاث سنوات (م. 78)، كما تمّ تحديد سقف المبالغ المدفوعة للقضاة لقاء خدماتهم في الإدارات العامّة بثلاثة أضعاف الحدّ الأدنى للأجور كحدّ أقصى (م. 72). وتبقى هذه الموادّ، رغم أهمّيّة معظمها، عاجزة عن تحقيق إصلاح ذي شأن في أرقام الموازنة. وفي موازنة 2020، أُلغِيَتْ مؤسّسة ضمان الاستثمارات في مسعى لتخفيض الإنفاق أيضاً (م. 29).

إلى ذلك، عمدت موازنة 2020 إلى تخفيض العجز بشكل مصطنَع وشبه احتيالي من خلال نقل جزء من كلفة خدمة الدين العامّ من الخزينة إلى حسابات مصرف لبنان لإخفاء هذه الكلفة.

زيادة الإيرادات

أمّا على صعيد الإيرادات، فقد تضمَّنت موازنتا 2019 و2020 موادّ عدّة بهدف زيادتها، وإن بقي مفعول هذه الإجراءات هنا أيضاً محدوداً وخالياً من أيّ تطوير حقيقي على صعيد السياسة الجبائية وقدرتها على تمكين الدولة من مواجهة الأعباء العامّة المتراكمة ضمن خطّة اقتصادية ومالية واضحة. ويُظهِر التدقيق في تفاصيل هاتَيْن الموازنتَيْن أنّ الإجراءات المتَّخذة هي بمثابة إجراءات ترقيعية (بعضها فولكلوري مثل زيادة نسبة الضريبة

على جوائز اليانصيب) لا تُحدِث تغييراً حقيقياً على واقع الموازنة، وأنّ المشرّع عمد أحياناً إلى تسهيل التهرُّب الضريبي وضرب العدالة الضريبية بحجّة العمل لزيادة إيرادات الدولة. فضلاً عن أنّه لم يجد حرجاً في تشريع بعض القطاعات الاحتكارية وغير القانونية، وهذا ما سنحاول إبرازه من خلال العناوين الآتية:

i. استحداث ضرائب أو رسوم وزيادة نسبتها

في هذا المجال، استحدثت موازنة 2019 بعض الضرائب والرسوم الجديدة، منها رسم عن كلّ إجازة لإعلان طُرُقي ورسم عن كلّ معاملة نقل كفيل للعمّال الأجانب، ورسم لقاء مَنْح تصريح سنوي لدخول حرم المرافئ البحرية لكلّ عميل جمركي (م. 19). كما تمّت زيادة شطر إضافي على ضريبتَيْ الباب الأوّل والثاني بفرض نسبة 25% على قسم الواردات الصافية الخاضعة للضريبة الذي يزيد عن 225 مليون ليرة، وزيادة الضريبة على شركات الأموال من 15% إلى 17% (م.23 و24). وتمّت زيادة رسوم إجازات العمل للأجانب (م. 44)، إضافةً إلى فرض رسم سنوي للحصول على «رخصة تدخين» للمؤسّسات السياحية (م. 58). كما تمّ فرض رسم نوعي مقطوع لمدّة ثلاث سنوات قدره 3% على المستوردات الخاضعة للضريبة على القيمة المضافة (م. 59). ومصرفياً، تقرّر إخضاع فوائد وعائدات وإيرادات الحسابات الدائنة كافّة المفتوحة لدى المصارف، بما فيها حسابات التوفير وفوائِد وإيرادات سندات الخزينة بالعملة اللبنانية، لضريبة 10% بدل 7% لمدّة ثلاث سنوات، علماً أنّ هذه المادّة كانت تستوجب تحديد دقائق تطبيقها بقرار من وزير المالية وهو الأمر الذي لم يحصلْ (م. 31).

لم تدخل موازنة 2020 المقتضبة التي صِيغَ مشروعُها على عجل تحت وطأة الانتفاضة في هذه التشعّبات، إنّما ركّزت على ضريبة أعلنَها الحريري في ورقته الإصلاحية، قوامها فرض ضريبة على المصارف والمؤسّسات المالية ومؤسّسات الوساطة المالية قدرها 2% من رقم أعمال العام 2019، علاوةً على الضريبة على الأرباح (م. 20)، وقد اعتُبر هذا البند تجاوباً مع مطالبة الشارع تحميل المصارف أعباء ضريبية إضافية بدل تحميلها لعموم المواطنين. إلّا أنّ هذه المادّة تركت لوزير المال تحديد العناصر التي تدخل في احتساب حجم الأعمال، ما ترك لهذا الأخير هامشاً واسعاً لتحديد الأعمال وبالتالي تحديد القِيَم التي ستُجبى من هذه الضريبة. وإذ لم نصل إلى قرار وزير الماليّة حول هذه المادّة، ما يشي بعدم صدوره أصلاً، تزيد الشكوك حول تطبيق هذه المادّة على ضوء مسودّة مشروع موازنة 2021 الذي أعدّه وزير الماليّة السابق غازي وزني إذ لم تُذكَر الإيرادات الناجمة عن هذه المادّة لسنة 2020 مطلقاً ضمن خانة الإيرادات. يضاف إلى ذلك فرض ضريبة بنسبة 20% على جوائز اليانصيب الوطني (م. 15).

وإذ أضاء واضعو الموازنة على رسوم استعراضية للإيحاء بوجود إرادة في زيادة الإيرادات كالضريبة على جوائز اليانصيب أو رسوم اللوحات المميَّزة، يُظهِر التدقيق في تفاصيلها اتّجاهاً إلى التفريط بموارد هامّة. من الأمثلة على ذلك، السماح للشركات التي تمارس الأنشطة البترولية بالتصريح وتسديد الضرائب بالليرة اللبنانية على أساس «الحدّ الأقصى لسعر الصرف الصادر عن مصرف لبنان»، بعد أن كان ذلك حصراً بالعملة الأجنبية وكذلك بشأن الغرامات المترتِّبة عليها (م. 54 و55 من قانون موازنة 2019). وقد بلغ التفريط بإيرادات الدولة مبلغاً أكبر في موازنة 2020 حين وضعت مبدأ استيفاء جميع الضرائب والرسوم والأجور من قِبل الدولة بالليرة اللبنانية، وإذا اقتضى الأمر معادلة الليرة اللبنانية بالعملة الأجنبية يكون ذلك وفقاً للتسعيرة الرسمية التي يفرضها المصرف المركزي من دون إدخال أيّ تمييز أو استثناءات على تطبيق هذا المبدأ.

إلى ذلك، أُلغيَتْ بموجب موازنة 2019 الإعفاءات من الرسوم الجمركية المنوحة قبل صدور هذا القانون. ويشمل الإلغاء الإعفاءات من الحدّ الأدنى ومن رسم الاستهلاك الداخلي مع الإبقاء على بعض الاستثناءات (م. 25). كما أُلغِيَت الإعفاءات المنوحة لبعض الأشخاص والجهات على رسوم تسجيل وسَيْر جميع المركبات والآليّات مع الإبقاء على بعض الاستثناءات (م. 26)، وفُرِضَت رسوم سنوية مقطوعة على أرقام اللوحات المميَّزة (م. 27).

ii. التهرّب الضريبي

في مسعى لإظهار النيّة بزيادة تحصيل الإيرادات، برزت موادّ عدّة تُعنى بمكافحة التهرّب الضريبي. وقد تمثّل ذلك في توجُّهَيْن: الأوّل، إشراك البلديّات في تعزيز معلومات الماليّة بشأن المكلَّفين ضمن نطاقها والثاني، ضمّ قطاعات لم تكن تدفع ضرائبها سابقاً.

وعليه، ألزم قانون موازنة 2019 البلديّات تسليم وزارة الماليّة كشفاً بالإشغالات المسجَّلة والتي ستُسجَّل ضمن نطاقها وكشفاً للشركات والمؤسّسات التجارية والصناعية والمهنية القائمة ضمن نطاقها، كما إبلاغ وزارة الماليّة بالمؤسّسات والمهن التي ليس لديها رقم ضريبي (م. 50 و51) وذلك لمكافحة التهرّب الضريبي.
وقد برزت في موازنة العام 2019 أيضاً مساعي لتوسيع مروحة الجباية الضريبية لتشمل قطاعات غير قانونية، من أبرزها أصحاب المولّدات الكهربائية الذين يبيعون الطاقة إلى الجمهور حيث فُرِض رسم مقطوع عليهم يصل إلى 15 ألف ليرة لبنانية سنوياً على أساس الـ KVA (م. 70). فهذا القطاع الموجود بدون نصوص تنظِّم عمله، والمعتدي على الشبكة حيث يبلغ الهدر التقني مستويات قياسية، الذي حصد أرباحاً طائلة على مدار السنوات، يُفرَض عليه هذا الرسم البسيط بدون إعادة النظر في تنظيمه وهيكليّته، وبدون أيّ سياسة عامّة لحلّ أزمة الكهرباء ككلّ أو حتّى ضمان تحصيل ضريبة على الدخل منه.

وبدل منع استكمال نهش ما تبقّى من جبال لبنان بفعل استثمار مرامل ومقالع وكسّارات بصورة غير قانونية قلّما تحترم الشروط البيئية، جاء قانون موازنة 2019 بما هو أشبه بتسوية مع أصحاب هذه المنشآت فحمّل «كلّ شخص استثمر عقاراً كمقلع أو مرملة أو كسّارة، تكاليف المسح الميداني والجوّي... «(م.61). واللافت أكثر هو المرسوم الصادر عن مجلس الوزراء لتحديد دقائق تطبيق هذه المادّة، إذ اعتبر في المادّة الخامسة منه أنّه «يُعتبَر مستثمراً كلّ مَن قام بشكل قانوني أو غير قانوني باستثمار مقلع أو كسّارة أو محفار في عقار يملكه هو أو غيره». ثمّ أُضيف على المرسوم التالي «إنّ استيفاء الضريبة أو الرسم من المستثمر غير المرخَّص له وفقاً للأصول، أو المخالف لشروط الترخيص، لا يُعتبَر بمثابة ترخيص أو تسوية وضع، وهو لا يُنشىء أيّ حقّ مكتسب للمستثمر. وعلى وزارة البيئة تحصيل كلفة التدهور البيئي وكلفة التأهيل وفرض جزاء العمل بدون ترخيص، أو مخالفة شروط الترخيص، وذلك وفقاً للأصول المحدَّدة في القوانين البيئية وسائر النصوص المرعيّة الإجراء». من هنا نستشف أنّ الهمّ الأوّل والرئيسي كان تحصيل إيرادات بدون الالتفات إلى المخاطر التي تَسفر عن هذه الأعمال، حيث أُعطيَت الأولويّة إلى استيفاء الرسوم من دون أيّ تدابير لوضع حدّ لهذه الكارثة البيئية.

iii. فتح باب التسوية

وفي إطار التشجيع على دفع الضرائب لزيادة الإيرادات، أُقرَّت تسوية تقضي بدفع نسبة 50% من الضرائب المعترَض عليها والعالقة أمام لجان الاعتراض، وذلك في موازنتَيْ 2019 (م. 41) و2020 (م. 28). إلّا أنّه

يُخشى أن يكون مُؤدّى هذه التسوية تشجيع التهرّب الضريبي لكونها تحسم نصف قيمة الضرائب المقدَّرة من قِبل مديريّة الماليّة العامّة وتكافئ المكلَّف الذي يُرجَّح أنّه خالف واجباته الضريبية أو تخلّف عن تسديد الضريبة المتوجِّبة عليه من خلال حسم 50% منها. وهذا ما كان أقرّه المجلس الدستوري عند النظر في موازنة 2018 بعدما انتهى إلى إبطال مادّة مماثلة وردت في تلك الموازنة.

خطاب زيادة الشفافيّة والرقابة على الإنفاق

في مسعى لتعزيز الشفافيّة المالية والرقابة وَنِيَّة مراقبة تنفيذ الموازنة، فرضت موازنة 2019 بعض الإجراءات التي يُزعم أنّها تفيد هذا الاتّجاه. إلّا أنّ المعيار الرئيسي للرقابة والشفافيّة، وهو قطع الحساب، بقي غائباً إذ مُنِحَتْ الحكومة في موازاة إقرار هذه الموازنة مهلة ستّة أشهر إضافية لتحضيره كما سبق بيانه، ولم تفعلْ.

ومن أهمّ التدابير المبرَّرة بتعزيز الشفافيّة والرقابة:

- تمّ إلغاء جميع الموازنات المُلحَقة ودمجُها بالموازنة العامّة وإيداع أموال الموازنات الملحَقة في حساب الخزينة لدى مصرف لبنان بدءاً من العام 2021 (م. 76 و77). وهو ما تضمّنه مقترَح وزير الماليّة في هذا الخصوص، حيث لم تكنْ الموازنات الملحَقة تخضع للرقابة ذاتها التي كانت تخضع لها الموازنة ككلّ.

وفي حين سهّلت موازنة 2019 كيفيّة قبول الهبات النقدية والعينية المقدَّمة للدولة التي تقلّ قيمتها عن 250 مليون ليرة لبنانية، حيث باتت تُقبَل بمرسوم جوّال يصدر بناءً على اقتراح الوزير المختصّ ووزير الماليّة، بخلاف الهبات الأخرى التي تُقبَل بمرسوم يُتَّخذ في مجلس الوزراء، فإنّها، في المقابل، نصّت على قيد كلّ هذه الهبات النقدية في قسم الواردات من الموازنة مع فتح اعتمادات بقيمتها في قسم النفقات إذا كانت لهذه الهبات وجهة إنفاق معيَّنة (م.85). ويُعَدّ هذا الإجراء جيّداً لضبط كيفيّة إنفاق الهبات التي جرتْ العادة على مدى سنوات بعدم إدراجها في الموازنة. وقد تمّ تأكيد ذلك في موازنة 2020.

- لم تحصر الموازنة العامّة تدخُّلَها بشأن الهبات الممنوحة للدولة، إذ فرضتْ أن يتمّ قبول جميع الهبات للبلديّات والمؤسّسات العامّة والصناديق من قِبل مجلس الوزراء. وفي حين قد يُسهِم هذا الأمر في مركزة المعلومات حول الهبات ووضع سياسات عامّة في هذا الشأن، إنّه يؤدّي أيضاً إلى تعزيز السلطة المركزية ومعها سلطة القوى المشاركة في الحكم في مواجهة السلطات المحلّية (البلديّات) والمؤسّسات العامّة، بما قد يفاقم مخاوف تعزيز نظام المحاصصة، أي ما يناقض مبدأ الشفافيّة.

- هذا، فضلاً عن تأكيد إدراج الهبات والقروض ضمن الموازنات المختلفة وإخضاعها لرقابة ديوان المحاسبة (م. 7).

- في موازنة 2020، تقرّر إلزام الشركات المشغِّلة لقطاع الخليوي وإدارة مرفأ بيروت بتحويل الإيرادات بصورة دورية إلى حساب الخزينة في كلّ يوم إثنين وخميس (م. 36 و37). تفيد هذه المادّة بزيادة الرقابة على شركات الخليوي وإدارة المرفأ والتأكّد من صحّة ما يُرسَل إلى الخزينة من عائدات. فكانت تسري الكثير من الأخبار والمعلومات عن أنّ الكثير من هذه العائدات كان يُستَهلَك في صفقات وخدمات يشوبها الكثير من الزبونية وتناقض المصالح. ورغم وضوح هذه المادّة أصدر وزيرا الماليّة والاتّصالات

قراراً في شأن آليّة تحويل عائدات شركتَيْ الخليوي إلى خزينة الدولة بصورة تناقض تماماً موازنة 2020 حيث يسمح لهما بحسم المصاريف التشغيلية منها. وقد نجح أحد مساهمي هاتَيْن الشركتَيْن في انتزاع قرار من مجلس شورى الدولة في 2021/6/1 بوقف تنفيذ آليّة الدفع هذه بِفِعل تعارضها مع موازنة 2020.

- كما كان بارزاً منعُ أيّ نوع من أنواع الهبات أو المساهمات أو التمويل التي يمكن القيام بها من قِبل كلّ أشخاص القانون العامّ أو عبر استعمال أموال عمومية، وحصرُ الإنفاق بالرواتب والأجور ومتمّماتها والإدارة والتشغيل والتطوير الضروري والصيانة اللازمة بموجب موازنة 2020. إضافةً إلى ذلك، فُرض على جميع أشخاص القانون العامّ والبلديّات والمصالح المستقلّة تقديم نُسخٍ عن موازناتها السنوية إلى مجلس الوزراء ووزارة الماليّة أو وزير الوصاية (م. 32). إلّا أنّ تعديلاً قد ورد على هذه المادّة، بموجب القانون رقم 2020/161، عاد وأجاز استثنائياً للبلديّات أن تنفق هبات مقدَّمة من جهات غير رسمية للأمور المتعلّقة بمحاربة فيروس كورونا حصراً. كما أُجيزَ استثنائياً للمؤسّسات العامّة وكلّ أشخاص القانون العامّ والبلديّات واتّحادات البلديّات التي تتمتّع بفائض مالي تقديم هبات نقدية غير مشروطة على أن تكون إلى الحكومة حصراً، وحصراً لمواجهة تداعيات الفيروس.

في الخلاصة، أمكن القول إنّ أحكام هاتَيْن الموازنتَيْن بقيت ذات طابع ترقيعي مجتزأ من دون أيّ مسعى لمعالجة أساس وهيكل السياسات المالية والنقدية العامّة للدولة وكيفيّة إدارة الدين العامّ.

3. معالجة ذيول الانهيار

جاءت موازنة 2020 تبعاً لبدء انهيار العملة الوطنية وتوقّف المصارف عن تسديد قيمة الودائع بالعملة الأجنبية وسط مخاطر إفلاس هذا القطاع برمّته. وكان مصرف لبنان قد فرض أسعار صرف مختلفة في ظاهرة غريبة أدخلت للمرّة الأولى في لبنان تفاوتاً كبيراً بين سعر الصرف الحقيقي وأدنى سعر صرف معلَن من مصرف لبنان. وقد بلغ هذا التفاوت أقصاه مع ارتفاع قيمة الدولار إلى ما يزيد عن 20000 ليرة لبنانية في شهر آب 2021 لتعود وتنخفض قليلاً لاحقاً.

من أهمّ الأحكام الواردة في موازنة 2020 والمرتبطة بالانهيار:

اعتماد سعر الصرف الرسمي لاحتساب الرسوم والضرائب

اعتمدت موازنة 2020 مبدأ استيفاء جميع الضرائب والرسوم والأجور من قِبل الدولة بالليرة اللبنانية، وإذا اقتضى الأمر معادلة الليرة اللبنانية بالعملة الأجنبية يكون ذلك وفقاً «للتسعيرة الرسمية التي يفرضها المصرف المركزي»(م. 35). سهّل هذا الإجراء الكثير على المكلَّفين من الطبقات الأقل يسراً، إلّا أنّه حرم الدولة من جزء هامّ من إيراداتها مع التدهور الكبير في قيمة العملة المحلّية الذي حصل بعد إقرار الموازنة. هذا فضلاً عن أنّ اعتماد سعر الصرف هذا أدّى عملياً إلى الإخلال بالعدالة الضريبية بشكل سافر إذ احتُسبت المداخيل بالدولار بغية احتساب الضريبة بقيمة أدنى بكثير من قيمتها الحقيقية. وهذا الأمر إنّما يشكّل مؤشّراً إلى نشوء الضريبة التراجعية أي الضريبة التي تقلّ نسبتها كلّما ارتفعت المداخيل، أقلّه بالنسبة إلى الذين يتحصّلون على مداخيل بالعملة الأجنبية، وذلك على أنقاض الضريبة التصاعدية.

تمديد المهل لتسديد الضرائب والرسوم والغرامات

تمّ تمديد 21 مهلة لتسديد ضرائب ورسوم وغرامات كانت قد مُنحت في موازنة 2019 لمدّة ستّة أشهر (م. 22). ويأتي ذلك على اعتبار أنّ الأزمة قد تفاقمت ولم يعد بإمكان الكثيرين تسديد ما عليهم من متوجّبات للخزينة.

رفع قيمة الضمانة على الودائع

في ظلّ المخاوف المتزايدة من إفلاس المصارف وفقدان الودائع، رُفِعَتْ قيمة الضمان على الودائع من 5 ملايين ليرة إلى 75 مليون ليرة، على أن يُدفع 30% من الضمانة فور صدور قرار توقُّف المصارف عن الدفع أو وضع اليد على المصرف. إلّا أنّ ذلك لا يُعَدّ سوى إبرة مخدّر للمودعين، لا بل عمليّة قصّ شعر hair cut مقنَّعة لهم،

وهنا نذكّر بملاحظات «المفكّرة» حول هذه المادّة:

- إنّ تحديد الضمانة على الودائع بما فيها الودائع بالعملة الأجنبية بالليرة اللبنانية التي ما لبثت تفقد قيمتها، ومن دون اعتماد أيّ مؤشّر آخر كسعر الصرف المعمول به عند استحقاقها يبقى أمراً نظرياً، بخاصّة أنّ هذه الضمانة لا تُستحَقّ إلّا في حال إعلان توقّف المصرف عن الدفع.

- إنّ فرض تسديد 30% فقط من قيمتها، مع السماح بتأجيل الباقي، يعني أنّ القيمة الفعليّة للضمانة هي 30% من الضمانة المعلَنة وهو المبلغ الذي يُدفَع فوراً. أما الـ70% المتبقية ففعاليّتها في تشكيل ضمانة فعلية مهدّدة بفعل استمرار تراجع قيمة العملة الوطنية. أمّا ما تبقّى فقد لا يُسدَّد إلّا بموجب سندات خزينة يُترك للمجلس المركزي لمصرف لبنان مهمّة تحديد استحقاقها من دون إلزامه بأجل أقصى. فمدّة السنة هي الأجل الأقصى لدفع الأقساط في حال اعتماد طريقة التقسيط أو إصدار سندات الخزينة، وليست المدّة لحلول أجل استحقاق هذه السندات. ومن شأن هذا الأمر أن يقضم جزءاً هامّاً من الضمانة سواء بفعل تأخير الدفع أو بفعل مضاعفة مخاطر فقدان قيمة الليرة تبعاً لهذا التأخير.

- إنّ ما تقدّم هو بمثابة «هيركات» بنسبة 70% على جميع الودائع بدون تمييز بينها. فتأخير دفع الـ 70% المتبقّية من الضمانة بدون ضوابط وفوائد وفي ظلّ الانهيار المستمرّ لسعر الصرف هو فعليّاً تجميد لهذه الأموال التي ستفقد قيمتها سريعاً.

تخفيف أعباء العمّال المصروفين وتسوية أوضاع العمّال الأجانب

أخيراً، تمّ إعفاء تعويضات الصرف من الخدمة من ضريبة الرواتب والأجور من الأوّل من تمّوز 2019 وحتّى إقرار القانون، وذلك في مسعى للتخفيف من أعباء الأُجَراء المصروفين نتيجة الأزمة (م. 27).

هذا فضلاً عن فتح الباب أمام إجراء تسويات لأوضاع العمّال الأجانب الذين أصبحوا بمثابة المخالفين لشروط العمل والإقامة في لبنان وذلك عبر إعفاءات من الغرامات أو تسهيل عمليّة نقل الكفيل أو إيجاد كفيل جديد أو

تسهيل عمليّة ترحيلهم (م. 21). وقد جاءت التسوية لتحلّ إشكالات العمّال الأجانب العاملين لدى أصحاب عمل باتوا عاجزين عن تسديد رواتبهم بالدولار الأميركي، ولكن أيضاً لتُسهِمَ في إبقاء مَن يرغب من العمّال الأجانب في ظل صعوبة استقدام عمّال أجانب جدد.

إلى ذلك، سُجِّل عدد من القوانين المرتبطة بقانونَيْ الموازنة العامّة لهاتَيْن السنتَيْن، هي:

4. الإنفاق وفق القاعدة الإثنَيْ عشرية حتّى 2019/5/31

صُدِّق في جلسة 6 و2019/3/7[8] اقتراح القانون المقدَّم من النائب ياسين جابر للإنفاق وفق القاعدة الإثنَيْ عشرية. وكان يهدف إلى الإجازة للحكومة اعتماد الإنفاق وفق القاعدة الإثنَيْ عشرية لغاية صدور قانون موازنة عام 2019. إلّا أنّ النقاش النيابي أفضى إلى وضع ضابط زمني قوامه تقصير مهلة هذه الإجازة حتّى آخر شهر أيّار. يشكّل هذا القانون مخالفة جسيمة للدستور، تحديداً المادّة 86 منه، واستعادة لذكرى سيّئة عن غياب الموازنة العامّة لما يزيد عن 12 سنة.

5. تمديد مهلة الإجازة للحكومة باعتماد القاعدة الإثنَيْ عشرية حتّى 2019/6/30

في الاتّجاه عينه صُدِّق في 2019/6/26[9] مشروع قانون لتمديد مهلة الإجازة للحكومة باعتماد القاعدة الإثنَيْ عشرية حتّى 2019/6/30. وكان قد أُحيل إلى المجلس النيابي في 2019/5/28. وقضى القانون إذاً بتمديد جديد لمهلة اعتماد هذه القاعدة شهراً إضافياً (حتّى آخر حزيران)، بسبب تأخُّر صدور موازنة العام 2019.

6. نقل اعتمادات مؤسّسة الإسكان لصالح مؤسّسات الرعاية الاجتماعية

جرى التصديق في جلسة 2019/9/24[10] على اقتراح قانون هُرِّب من خارج جدول أعمال الجلسة، قدّمه النائب ياسين جابر من خارج المُهَل وقد تمثّل في نقل اعتمادات مؤسّسة الإسكان لصالح مؤسّسات الرعاية الاجتماعية. والخطير أنّ القانون أُقِرّ على الأرجح بدون معرفة العديد من النوّاب علامَ كانوا يصوّتون، وقد أدّى إلى زيادة الضغط على مؤسّسة الإسكان في ظلّ أزمة سكنية قديمة-مستجدّة (مع توقُّف القروض السكنية الذي شكّل أحد أولى مؤشّرات الأزمة[11] ووضع قانون الإيجارات الجديد[12]). فللتذكير، أدّت سياسة المصرف المركزي المالية وإصداره التعميم 2018/503، الذي ضبط استخدام المصارف لاحتياطها الإلزامي لأسباب مرتبطة بسعر صرف الليرة، إلى إيقاف القروض السكنية. وفي سياق محاولة امتصاص آثار البلبلة التي أحدثها، صُدِّق قانون بإجماع سياسي يقضي بفتح اعتماد إضافي في موازنة 2018 قدره مائة مليار ليرة لبنانية في باب وزارة الشؤون

8. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الاستثنائية: (+) اتّفاقية للحدّ من تغير المناخ (-) القاعدة الإثني عشرية، الاقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية»، موقع الفكّرة القانونية، 8 آذار 2019.

9. الفكّرة القانونية، «ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني اليوم؟»، موقع الفكّرة القانونية، 26 حزيران 2019.

10. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «سدّ بريصا الثقوب يعرّي سياسة السدود الفاشلة: هل ينقذ فشل بريصا مرج بسري؟ (تعليق على نتائج جلسة 24 أيلول التشريعية)»، موقع الفكّرة القانونية، 26 أيلول 2019.

11. ميريم مهنّا، «اعتماد لدعم القروض السكنية في لبنان، 2018: قروض سكنية على هامش حقوق السكن»، موقع الفكّرة القانونية، 29 أيّار 2019.

12. ميريم مهنّا، حلا نجّار، «كيف طبّق القضاء قانون الإيجارات التعديلي رقم 2017/2؟ هكذا اختلّ التوازن بين حقّ الملكية والحقّ في السكن»، موقع الفكّرة القانونية، 5 تمّوز 2019.

الاجتماعية - المؤسّسة العامّة للإسكان، بهدف تمكينها من دعم فوائد القروض الممنوحة من قِبلها. فَنَقْل الاعتمادات من مؤسّسة الإسكان إمعانٌ من المجلس النيابي في السياسة التدميرية للحقّ في السكن، خصوصاً أنّ المبالغ المرصودة أصلاً للمؤسّسة، وهي مائة مليار ليرة، لا تغطّي حاجات السوق المقدَّرة بـ 3000 مليار ليرة بحسب أرقام وزارة الماليّة (وذلك قبل انهيار سعر الصرف). وهو متعلّق بنقل ما يقارب 30 إلى 35% من قيمة الاعتمادات المرصودة للمؤسّسة العامّة للإسكان في موازنة وزارة الشؤون الاجتماعية لصالح مؤسّسات الرعاية (خصوصاً الجمعيّات التي تُعنى بشؤون ذوي الاحتياجات الخاصّة بحسب النائب حسن فضل الله) وهو ما وضع، حسب النائب حسن فضل الله، خلال النقاش النيابي حول الاقتراح «الفقراء بمواجهة بعضهم البعض، والأخذ من جيوب البعض منهم لإعطاء بعضهم الآخر».

ومن اللافت أنّ النائب ياسين جابر، صاحب الاقتراح، دافع عنه معتبراً «أنّ آلاف الشقق فارغة والإيجار لا يكلّف 2% من سعر الشقة»، في ما يُفهَم منه أنّه دعوة إلى استئجار الشقق عوض شرائها لتأمين الحقّ في السكن. وفي هذا الموقف تغييب تامّ لتوجّه الدولة الأحادي منذ الستينيّات[13] وحتّى اليوم نحو تشجيع تملّك الشقق، خصوصاً منذ ما بعد الحرب، خدمة لمصالح رأس المال. بالإضافة إلى تجاهُل تامّ لحقيقة سوق الإيجارات في ظلّ سياسة تحرير الإيجارات وانكفاء الدولة عن دورها الرقابي وغياب أيّ مؤشّر لضبط بدلات الإيجار التي باتت تأكل نسبة كبيرة جدّاً من مداخيل الأسر.

الأخطر من ذلك، أنّ نَقْلَ الاعتماد يهدف إلى تمويل جمعيّات الإحسان (التي تخضع بمعظمها للمحاصصة السياسية والطائفية) كبديل عن تمكين عدد من اللبنانيين من التمتّع بحقوق مُكتسَبة، منها حقّ الوصول إلى سكن مُيسَّر.

7. إعطاء سلفة خزينة لكهرباء لبنان

صُدِّق في جلستَيْ 6 و2019/3/7[14] اقتراح قانون معجَّل مكرَّر تقدّم به النائب ياسين جابر في 2019/1/29 يسمح بإعطاء كهرباء لبنان سلفة خزينة طويلة الأجل بقيمة 794 مليار ليرة. هذه السلفة تهدف إلى تأمين أموال لشراء الفيول وتشكّل استمراراً في النهج الذي اعتمدته الدولة في عدم حلّ مشكلة الكهرباء والاستمرار في مسار الاستدانة بدل السعي إلى تطبيق خطّة جدّية مستدامة، مع العلم أنّ السُّلَف لا تُرَدّ وهي عبارة عن فتح اعتمادات إضافية.

8. الإجازة للحكومة باقتراض ما يعادل 19 مليار دولار أميركي بالعملات الأجنبية

صُدِّق في جلسة 2019/3/6[15] اقتراح القانون المعجَّل المكرَّر الرامي إلى الإجازة للحكومة باقتراض ما يعادل 19 مليار دولار أميركي بالعملات الأجنبية الذي قدّمه النائب ياسين جابر في 2019/1/28. ومن اللافت أنّ هذا الاقتراح تمثّل بمبادرة نيابية، تحديداً من النائب ياسين جابر، وذلك تحسّباً لإيفاء الدولة بالتزاماتها في وقت

13. ميريم مهنّا، «أي سياسات إسكانية في لبنان؟»، مجلّة المفكّرة القانونية، العدد 60، حزيران 2019.

14. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الإستثنائية: (+) اتفاقية للحد من تغيير المناخ (-) القاعدة الإثني عشرية، الإقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية»، موقع المفكّرة القانونية، 8 آذار 2019.

15. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الإستثنائية: (+) اتفاقية للحد من تغيير المناخ (-) القاعدة الإثني عشرية، الإقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية»، موقع المفكّرة القانونية، 8 آذار 2019.

كان لبنان يعاني فيه من فراغ حكومي. وقد تدخّل في النقاش على الاقتراح ثلاثة عشر نائباً فضلاً عن رئيس الحكومة سعد الحريري ووزير الماليّة آنذاك علي حسن خليل (وهما نائبان أيضاً).

ويُلحَظ أنّ هذا النقاش كان يجري في حين قارب الدين العامّ 100 مليار دولار أميركي وسط أزمة اقتصادية ومالية خانقة وفي ظلّ تأخّر الحكومة عن تقديم مشروع الموازنة العامّة لسنة 2019 كما أنّه يتعلّق بمبلغ يفوق قيمة الموازنة السنوية بدون تحديد وجهة الإنفاق. وكان قد سبق لمجلس النوّاب أن ناقش في عدد من المناسبات[16] إمكانيّة الاقتراض بالعملات الأجنبية أو تحويل جزء من الدين من الليرة اللبنانية إلى هذه العملات، وإن لم يتطرّق النقاش في هذه الجلسة إلى هذه المسألة.

المناقشات النيابية: كان لافتاً جدّاً النقاش البرلماني حول القانون وما قدّمه من مؤشّرات إلى «الخفّة» التي تعاملت بها السلطة بكافّة أطيافها مع الأزمة ومؤشّرات الانهيار التي بانت قريبة (باستثناء ندرة من النوّاب). ولأهمّيّته ننقل أبرز ما دار من نقاش برلماني. بدأ النقاش من خلال سؤال وجّهه النائب إدي أبي اللمع إلى الحكومة عن سبب الاقتراض من شباط حتّى اليوم (آذار 2019). هذا الكلام دفع وزير الماليّة إلى الردّ فوراً معتبرًا أنّ: «هذا الاقتراح يأتي من ضمن الموازنة العامّة بسبب تأخّر الموازنة، حضّرنا هذا الاقتراح وطلبنا من الزميل ياسين جابر أن يوقّع عليه نظراً إلى حاجة الحكومة في هذا الصدد. هناك خلط بين الإجازة للحكومة إصدار سندات وبين تكليف الحكومة. وكنّا مضطرين للبدء بإصدار السندات بالعملة الأجنبية، والاستحقاق الكبير هو في منتصف نيسان».

وهنا جاءت مداخلة رئيس لجنة المال والموازنة النائب إبراهيم كنعان الذي قال: «اليوم هناك حكومة، وليتها تحترم الإنفاق على قدر الموازنة. هناك مشاريع لم تمرّ في لجنة المال. ولنسمع هذه الشروحات ونكوّن قناعة». وقد تمنّى ألّا تأتي هذه القوانين بصفة المعجَّل المكرَّر، فالمفروض أن تدرسها اللجنة المختصّة. وكان لافتاً موقف النائب ياسين جابر صاحب الاقتراح، الذي قال: «الظروف التي أتى فيها الاقتراح لم تعد مناسبة، وأنا أسحبه ولتأتِ الحكومة بمشروع». وهنا تدخّل الرئيس سعد الحريري: «قُدِّم الاقتراح بغياب حكومة وعلينا أن نسدّد الأموال، نحن نفضّل أن يأتي المشروع من الحكومة. وعلينا تسديد المبالغ بأسرع وقت ممكن. وهذا أمر يحتاج إلى عمل. إمّا نسدّد أو نفلس». في سياق مشابه، رأى النائب ميشال معوّض أنّ «علينا أن نواجه الاستحقاقات قصيرة المدى وألّا نكمل من دون سياسة إصلاحية. وأنا مع إعادة الجدولة، وأقترح إعطاء إذن للاقتراض على قدر حاجتنا والباقي يكون ضمن الموازنة ويمرّ عبر لجنة المال».

وأعلن النائب أسامة سعد رفضه للاقتراح. بدوره اعترض النائب سامي الجميّل على اقتراح القانون معتبراً أنّ الأسباب الموجبة لهذا القانون تقول إنّ الحاجة التمويلية لعام 2019 للدولة اللبنانية هي 19 مليار دولار، 10 مليار دولار منها سوف تذهب إلى خدمة الدين وسداد الديون، ونريد أن نعرف أين ستُصرَف الأموال الأخرى أي 9 مليارات؟ وأضاف: «لا يجوز أبداً الاستدانة عبر اقتراح قانون من ورقتَيْن، من دون أن نعلم ما هي الأبواب التي سوف تُصرَف من خلالها هذه الأموال». هنا تدخّل وزير الماليّة مجدّداً للردّ على النائب الجميّل، فقال: «معاشك ومعاش النوّاب سامي: هنا عجز الدولة». وسأل النائب جهاد الصمد: «ما دور مجلس النوّاب، فقد أصبحنا شهود زور، يُراد أن نبصم على كلّ شيء».

16. وللتذكير بأبرز هذه المناسبات، نُحيل بشكل خاصّ إلى الجلسة المنعقدة في تاريخ 2 كانون الأوّل 2002 حيث رأى العديد من النوّاب أنّ من شأن تفاقم الدين بالعملات الأجنبية أن يهدّد السيادة الوطنية وأن يزيد من حظوظ إفلاس الدولة.

في المقابل دعا الرئيس نجيب ميقاتي إلى إقرار الاقتراح مستعيداً الخطاب التهويلي لرئيس الحكومة سعد الحريري بكون «هذه استحقاقات رسمية إذا لم تنفّذْها الدولة نكون وقعنا في المحظور بموضوع إفلاس الدولة». وشدّد على ضرورة «عقد جلسة طوارىء ماليّة من أجل دراسة الوضع المالي من كلّ جوانبه».
وطُرحت صفة العجلة على التصويت، فصُدِّقت. وطُرح الاقتراح على التصويت فصُدِّق، مع تسجيل اعتراض نوّاب الكتائب وجميل السيّد وفيصل كرامي وأسامة سعد.

9. فتح اعتماد إضافي من الموازنة العامّة لتسديد جزء من المصالحات المدقَّقة لصالح المستشفيات الخاصّة في مواجهة جائحة كورونا (2020/167)

وهذا ما سنتناوله في الفصل المتّصل بأزمة جائحة كورونا.

الفصل 4:

الأملاك العامّة والضرائب والجمارك

الدولة تتخلّى عن أملاكها ومواردها

يُبيِّن التمعّن في القوانين والاقتراحات المتعلّقة بالضرائب والإنفاق والأملاك العامّة، خصوصاً في موازنتَيْ 2019 و2020، انعدام أيّ رؤية اقتصادية أو حتّى أيّ معالم خطّة لدى مختلِف أحزاب السلطة لعبور الأزمة الاقتصادية. وعدا عن أنّ السلطات العامّة تخلّت وما زالت تتخلّى عن أملاكها العامّة وبدت عاجزة عن اتّخاذ أيّ مبادرة لأقلمة سياستها الضريبية مع الأزمة في اتّجاه ضمان مواردها، فإنّها وجدت نفسها عاجزة عن ضمان استمراريّة المرافق العامّة أو ضمان الدور الحمائي للدولة للفئات الأكثر فقراً وهشاشة.
وقد صدّق البرلمان في هذا المجال على أربعة قوانين يغلب عليها انكفاء الدولة عن تحصيل إيرادات على أيّ إرادة لتحصيل ضرائب تمكّنها من مواجهة الأعباء العامّة المتزايدة.

1. تفسير بعض أحكام المادّة 67 من قانون الرسوم القضائيّة

صدّق في 2020/5/28[17] على اقتراح القانون الرامي إلى تفسير بعض أحكام المادّة 67 من قانون الرسوم القضائية.

يفسّر هذا القانون عبارة «المبلغ المطلوب تحصيله» الواردة في الفقرة الأولى من المادّة 67 من قانون الرسوم العقارية الصادر في تاريخ 1950/10/10، بأنّها تعني، في ما يتعلّق بتنفيذ الأحكام الصادرة في الدعاوى العقارية، القيمة الرائجة للعقار المدّعى به في تاريخ تقديم الدعوى أمام المحكمة المختصّة.

وقد جاء هذا القانون ليحسم الالتباس حول معنى العبارة حيث كانت بعض دوائر التنفيذ تعتمد أحد إجرائَيْن لاحتساب الرسم النسبي على طلبات تنفيذ أحكام صادرة في دعوى عقارية: إمّا اعتماد قيمة العقار المحدَّدة لدى تقديم الدعوى أو تعيين خبير لتحديد قيمة العقار في تاريخ تقديم طلب التنفيذ بحيث يُعتمَد هذا التخمين أساساً لاحتساب الرسم النسبي. ومن شأن هذا التعديل عملياً أن يخفّض من إيرادات الدولة طالما أنّه يفترض أن يكون ثمن العقار عند تنفيذ الحكم أعلى من ثمنه المخمَّن عند تقديم الدعوى، وبخاصّة بعد انهيار قيمة العملة الوطنية.

2. قانون معالجة الإشغال غير القانوني للأملاك البحرية

صُدِّق في 2019/3/7[18] اقتراح قانون معجَّل مكرَّر مقدَّم من النوّاب محمّد الحجّار، نزيه نجم، جوزف إسحاق في 2018/11/15 يهدف إلى تعديل الفقرة 5 من المادّة 11 من القانون رقم 45 تاريخ 2017/8/21 (معالجة الإشغال غير القانوني للأملاك العامّة البحرية). حدّدت هذه الفقرة بنسختها الأساسية مهلة ثلاثة أشهر للمخالفين لتقديم ملفّات «معالجة المخالفات ومهلة أخرى لتسديد الرسوم والغرامات المتوجِّبة عليهم» تحت طائلة إنهاء إشغالهم غير المشروع. هدف القانون إلى تمديد هذه الفترة، فمدّد مهلة إجراء تسوية حتّى 2019/10/30 بعد أن كانت قد انتهت في 2018/1/20.

17. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية أيار 2020»، موقع المفكّرة القانونية، 30 أيّار 2020.

18. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الاستثنائية: (+) اتّفاقية للحدّ من تغيير المناخ (-) القاعدة الإثنَيْ عشرية، الاقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية»، موقع المفكّرة القانونية، 8 آذار 2019.

ملاحظات: أدّى هذا القانون إلى منح الجهات المخالفة والمعتدية على الملك العامّ منذ عقود مزيداً من التنازل والتسامح غير المبرَّرَيْن. وكانت «المفكّرة» قد نبّهت في عدد من المقالات المنشورة[19] إلى أنّ المهلة الممنوحة والمُمَدَّدة لمعالجة التعدّيات على الأملاك البحرية الحاصلة قبل 1994 كان يُفترَض أن تنتهي في آخر تشرين الأوّل 2019، ممّا يُوجِب على السلطات الرسمية وضع حدٍّ لأيّ تعدٍّ لم يُقدَّم ملف معالجة بشأنه، وذلك في موازاة دراسة الملفّات المقدَّمة تمهيداً لتحديد الموجبات المترتّبة عليها على أساس القانون رقم 2017/64. وإذ نشرت وزارة الأشغال العامّة والنقل أنّ عدد الذين تقدّموا فعليّاً بطلبات معالجة قبل ذلك التاريخ بلغوا 386 فيما لم يقم ما يقارب 700 معتدٍ بأيّ إجراء، طالبت «المفكّرة» النيابة العامّة التمييزية ووزارة الداخلية بالتحرّك لوضع اليد على الأملاك المعتدى عليها من قبل هؤلاء. هذا مع العلم أنّ التعدّيات الحاصلة ابتداء من 1994 لا تقبل أيّ معالجة وينبغي إخلاؤها فوراً، وفق القانون.

إلّا أنّ النيابة العامّة ووزارة الداخلية لم تتّخذا أيّ خطوة فعلية لتمكين الدولة من استرداد أملاكها أو على الأقلّ أيّ مساحاتٍ تُمكِّنها من مواجهة أزمة كورونا من خلال تأمين أماكن حجر. ولم تنقضِ فترة قصيرة حتّى توقّفت مجمل الإجراءات بعدما تذرّعت الجهات المعتدية على الأملاك العامّة (وأقرّت النيابة العامّة بذلك) بأنّها تستفيد بصورة رجعية من قانون تعليق المُهَل الصادر في شهر أيّار 2020 الذي اعتبر المهل على اختلافها معلّقة ابتداء من 2019/10/18 وحتّى 2020/10/31، وذلك بهدف حفظ الحقوق. وقد برّر هؤلاء مواقفهم بأنّ قانون تعليق المهل شاملٌ لا يخرج عنه إلّا بعض المهل المحدَّدة صراحةً وبصورة استثنائية فيه، وأنّ المهلة لتقديم ملفّات معالجة التعدّيات ليست من ضمن هذه الاستثناءات. وبمعزل عن مدى سدادة هذا الرأي، عاد المجلس النيابي ليمدّد العمل بقانون تعليق المهل في شهر آب حتّى آخر سنة 2020، من دون أن ينصّ صراحةً على استثناء مهلة معالجة التعدّيات، على نحو حال دون تدارك الخطأ الأصلي في هذا المجال. وقد انتهت هذه الذريعة اليوم بعدما عَدَل قانون تعليق المهل 2020/199 الذي أقرّه المجلس النيابي في 2020/12/21 عن استخدام مبدأ التعليق الشامل للمهل، وخصّص التعليق بمهل محدَّدة.

وتبعاً لذلك، وفي حين كان وضع حدٍّ لهذه التعدّيات مطلوباً بشدّة في إطار السعي إلى استرداد الأملاك المنهوبة لمواجهة انهيار الدولة، فإنّه بات بالتأكيد أكثر إلحاحاً منذ تراكم الأزمات، وما تفترضه التعبئة العامّة المُعلَنة من حشدٍ للطاقات والموارد الداخلية.

3. قانون تعديل رسم الطابع المالي على رُخَص استثمار المياه العمومية

صُدِّق في جلسة 2020/4/21[20] اقتراح القانون المعجَّل المكرَّر المقدَّم من النوّاب علي فيّاض، فادي سعد، إدي أبي اللمع وبلال عبد الله في 2019/12/17.

يعدِّل القانون رسم الطابع المالي على رُخَص استثمار المياه العمومية مفرِّقاً بين الحائزين عليها حيث يصنّفهم في خمس فئات ممتازة وأولى وثانية وثالثة ورابعة بحسب عدد الأُجَراء المسجَّلين في صندوق الضمان الاجتماعي ووفقاً للتصاريح الدورية المقدَّمة لمديريّة الضريبة على القيمة المضافة.

19. نزار صاغيّة، لارا مدّاح، «استرداد الأملاك البحرية المنهوبة» يعود إلى الواجهة: لا مهل إضافية للاعتداء على الملك العامّ»، موقع المفكّرة القانونية، 11 كانون الثاني 2021.

20. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (5): آلدورادو القنّب وطريق البقاع السريع»، موقع المفكّرة القانونية، 26 نيسان 2020.

بالإضافة إلى ما سبق تُحَدَّد قيمة هذا الطابع بحسب النشاط المتوخّى من الاستثمار بحيث يكون الأعلى في حال كان ناتج عن رخصة استثمار عمومية لأغراض تعبئة المياه وبيعها من الغير، لينخفض في حال كان لأغراض صناعية ويصل إلى حدّه الأدنى في حال كان عن رخصة تعبئة الماء وبيعها.

ملاحظات: بحسب الأسباب الموجِبة لهذا القانون فإنّ موازنة 2017 التي توازي بين أفراد ومؤسّسات غير متساوِين في حالتهم تؤدّي إلى اختلال التوازن في العدالة التي نصّت عليها مقدّمة الدستور والمادّة 7 منه، مع تشديد النوّاب على مبدأ العدالة الضريبية.

غير أنّ أهمّ الانتقادات لهذا القانون تتمثّل في أنّه مثال ساطع عن كيفيّة تعاطي السلطة مع الثروة المائية[21] كمجرّد «سلعة» مُدِرَّة للأموال بدون أيّ رؤية شاملة للثروة المائية وكيفيّة استثمارها بشكل مستدام يحفظ حقوق الأجيال القادمة.

كما أنّه يصنّف المؤسّسات التي تستثمر المياه العمومية بحسب عدد الأُجَراء المسجَّلين في صندوق الضمان في حين أن العديد من أصحاب العمل لا يسجّلون أجراءهم في صندوق الضمان الاجتماعي.

وقد برز اقتراح قانون لتعديله إلّا أنّه يمضي في مخالفة مقتضيات المصلحة العامّة. فقد تقدّم النوّاب علي فيّاض وأمين شرّي باقتراح قانون معجَّل مكرَّر في 2020/12/15 لتعديل القانون رقم 166 تاريخ 2017/5/8 الذي يعدّل المادّة 35 من القانون 66 تاريخ 2017/11/3،[22] وُضِع على جدول أعمال جلسة 2020/12/21[23] لكنّه لم يُدرَس.

ويعمد الاقتراح إلى جعل هذا الرسم بمعدّل 1% من قيمة البدل السنوي لرخصة إشغال الأملاك العمومية على ألّا تقلّ قيمة الرسم عن مليون وخمسمائة ألف ليرة لبنانية ولا تزيد عن 50 مليون ليرة ويخفِّض الاقتراح قيمة الرسم إلى النصف إذا كانت الرخصة تتناول مرور خطوط جرّ مياه الشرب والريّ أو خطوط تصريف المياه المُبتذَلة في الأملاك العمومية التي تمرّ فيها خطوط سكك الحديد (شرط ألّا يقل الرسم عن الحدّ الأدنى المذكور أعلاه).

كذلك يعمد الاقتراح إلى تخفيض رسوم رُخَص استثمار أو تعبئة المياه. فيلغي من جهة أولى التصنيف المستحدَث في نيسان بين خمس فئات من المؤسّسات. كما يلغي من جهة أخرى التصنيف الذي كان قد اعتمده قانون الموازنة لعام 2017 بين رُخَص استثمار مياه عمومية لأغراض صناعية، ورُخَص استثمار مياه عمومية لأغراض تعبئة المياه وبيعها، ورُخَص تعبئة المياه وبيعها (بدون استثمار المياه العمومية). ويستحدث الاقتراح تصنيفاً جديداً بين ثلاث رُخَص لاستثمار المياه العمومية يصبح الرسم مقطوعاً بشأنها. كما يخفّض الاقتراح رسم رخصة تعبئة المياه وبيعها (بدون استثمار) بالنسبة إلى قانون موازنة 2017.

21. ميريم مهنّا، لور أيّوب، «ملاحظات حول قانون المياه اللبناني الجديد»، موقع المفكّرة القانونية، 10 أيّار 2019.

22. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (5): آلدورادو القنّب وطريق البقاع السريع»، موقع المفكّرة القانونية، 26 نيسان 2020.

23. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ملاحظات حول اقتراحات قوانين لمواجهة أزمات لبنان: من تسُعف الدولة في ظلّ ندرة الموارد؟»، موقع المفكّرة القانونية، 21 كانون الأوّل 2020.

بالإضافة إلى ذلك يعطي مفعولاً رجعياً لجميع هذه النسب الجديدة بحيث تُطبَّق من تاريخ صدور قانون الموازنة عام 2017 (القانون 66)، إذ يتضمّن مادّة لتسوية أوضاع المتخلّفين عن دفع هذه الرسوم منذ 2017، بحيث ينصّ على أنّه «لا يتمّ فرض غرامات على الأشخاص الذين يقومون بتسديد الرسوم المتوجّبة عليهم عن سنوات 2017 وما بعد» خلال مهلة معيَّنة من تاريخ نشر القانون (6 لرسوم التراخيص السنوية و3 لرخص استثمار المياه العمومية).

يندرج هذا الاقتراح ضمن الإطار نفسه للقانون الذي يعدّله، والذي يفرّط بأملاك الدولة تحت حجّة الوضع الاقتصادي بدون الأخذ بعين الاعتبار انهيار العملة، حيث اعتبرت الأسباب الموجبة أنّ رسم الطابع المالي على الترخيص بإشغال الأملاك العمومية ببدلات رمزيّة والبالغ 10 مليون ليرة «أصبح كبيراً جداً خاصّة أنّ هذه التراخيص تُمنَح غالباً للبلديّات والمؤسّسات العامّة».

يُضاف إليها:

4. قانون إعفاء المركبات الآلية من رسم السير للعامَيْن 2020 و2021

وهو القانون الذي سندرسه في الفصل المتّصل بالأزمات الاقتصادية.

الفصل 5:

الوظيفة العامّة والإدارات العامّة

المحاصصة قبل الكفاءة؟

نالت الوظيفة العامّة والإدارة اهتماماً كبيراً في أعمال السلطة التشريعية، في سبيل تحقيق ما تعتبره السلطة «إصلاحاً إدارياً»، إن لجهة القوانين التي قد أُقِرَّت أو لجهة اقتراحات القوانين التي قُدِّمَت في هذا المجال. وقد شهدت هذه الفترة إقرار خمسة قوانين في مجال الوظيفة العامّة والإدارة، أبطل المجلس الدستوري أحدها، وهي:

1. قانون «الشفافيّة والكفاءة في تعيين الموظّفين»: محاولة لحصر استنسابية الوزير ومجلس الوزراء في التعيينات، يجهضها المجلس الدستوري

في تاريخ 2020/5/28،[24] صدَّق مجلس النوّاب على اقتراح القانون الرامي إلى تحديد آليّة التعيين في الفئة الأولى في الإدارات العامّة وفي المراكز العليا في المؤسّسات العامّة المقدَّم من النائب جورج عدوان في 2019/9/9 والمعدَّل في لجنة الإدارة والعدل.

وقد أعلن النائب عدوان أنّه استلهم اقتراحه من آليّة التعيين التي أقرّها مجلس الوزراء في العام 2010، بناء على اقتراح وزير التنمية الإدارية آنذاك محمّد فنيش، وأنّه هدف منه إلى جعل هذه الآليّة ذات طابع إلزامي. كما اعتبر عدوان أنّ «هذا المشروع سيضع الشخص الملائم في المكان الملائم، بدل اعتماد المحاصصة المذهبية في الإدارة». وأنهى مداخلته قائلا: «وجهة التصويت ستُظهِر من يدعو لاعتماد الكفاءة». وكان الاقتراح الأساسي قد أرسى آليّة لتعيين موظّفي الفئة الأولى عن طريق إنشاء لجنة مؤلَّفة من الوزير المختصّ ورئيس مجلس الخدمة المدنية ووزير الدولة للشؤون الإنمائية، تتولّى وضع مواصفات التعيين للوظائف الشاغرة وتُجري مقابلات شفهية مع الموظّفين المؤهّلين للتعيين وصولا إلى وضع لائحة بثلاثة أسماء وفقاً لترتيب العلامات. فإذا تمّ ذلك، يرفع الوزير هذه اللائحة إلى مجلس الوزراء الذي يطّلع عليها ويختار اسماً منها لأجل التعيين.

ملاحظات: عمدت لجنة الإدارة والعدل إلى إدخال تعديلات على الصيغة الأساسية، أهمّها تمكين الوزير من إضافة أسماء جديدة على لائحة المرشّحين الذين يتمّ اختيارهم وفق الآليّة المحدَّدة في القانون، وأيضاً تمكين مجلس الوزراء من رفض تعيين أيّ من المرشَّحين الذين يتمّ اختيارهم وفق الآليّة المذكورة. كما استثنت الصيغة المعدَّلة «من تطبيق الآليّة المذكورة في هذا القانون ملء وظائف الفئة الأولى الشاغرة في المديريّة العامّة لرئاسة الجمهوريّة، المديريّة العامّة لرئاسة مجلس الوزراء ورؤساء وهيئات الرقابة».

وكان المرصد البرلماني في «المفكّرة القانونية» قد انتقد[25] هذه الصيغة الأخيرة للاقتراح، معتبراً أنّ من شأن التعديلات التي أُدخِلَت أن تُفرِغ القانون من جوهره.

24. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية أيار 2020: محاصصة العفو العام تطيّر الجلسة بعد مناقشة 11 من أصل 37 مقترحا «مظلومية» النوّاب وخوفهم من كيدية القضاء غير المستقل تصون سريتهم المصرفية»، موقع المفكّرة القانونية، 30 أيّار 2020.

25. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «اقتراح قانون الشفافية والكفاءة في تعيين الموظّفين العامّين: هكذا نسفت لجنة الإدارة والعدل معايير الشفافيّة (الجلسة التشريعية 28 أيار 2020)»، موقع المفكّرة القانونية، 27 أيّار 2020.

من جهة أخرى، أفضى النقاش في الهيئة العامّة للمجلس إلى إدخال ثلاثة تعديلات إضافية أساسية على الاقتراح، بدون المساس بالوظائف المستثناة من الآليّة، وهذه التعديلات هي:

أوّلاً، أُسقِط التعديل الذي كانت أضافته لجنة الإدارة والعدل والرامي إلى إعطاء الوزير إمكانيّة إضافة اسم على لائحة المرشّحين. وهو أمر يذهب في الاتّجاه الجيّد، حيث أنّ إبقاء هذه الصلاحيّة كان سيجرّد عمليّاً الآليّة من فعاليّتها، من خلال تمكين الوزير من إسقاط مرشّحين إضافيين «بالباراشوت»، من دون فَحص سِيَرهم الذاتية ومؤهّلاتهم مسبقاً ومقارنتها مع سائر المرشحين؛

ثانياً، عُدِّلت المادة المتعلّقة بالتعيين وصلاحيّة مجلس الوزراء. فبعدما كان بإمكان مجلس الوزراء رفض الأسماء الثلاثة المرشَّحة حَصَر إمكانيّة القيام بذلك لمرّة واحدة على أن يكون مُلزَماً في المرّة الثانية بحسم خياره من ضمن المرشّحين الثلاثة؛

ثالثاً، أُضيفَت ضرورة نشر المراكز الشاغرة والدعوة إلى الترشُّح لملئها على الموقع الإلكتروني للوزارة المعنيّة.

المناقشات النيابية: بدأ النقاش بمداخلة من النائب جورج عدوان الذي أكّد أهمّيّة الاقتراح الذي من شأنه، وَفقَهُ، أن يسبّب قفزة إصلاحية نوعية بالنسبة إلى تعيينات الموظّفين العموميين في ظلّ ثقافة الاستتباع الطاغية حاليّاً، وأنّ هذا القانون هو خطوة أولى لتحديد معايير للتعيين.

من جهته، أثار النائب جميل السيّد مشكلة على مستوى صلاحيّات مجلس الوزراء، معتبراً ألّا جدوى من إقرار آليّة للتعيين إذا كان بإمكان مجلس الوزراء أن يتجنّبها أو يأخذ قراراً معاكساً، وطلب إعادة المشروع إلى اللجان. في المقابل، اعتبر النائب جبران باسيل أنّ من شأن هذا الاقتراح أن يمسّ بالصلاحيّات المعطاة للوزير في المادّة 66 من الدستور ملوّحاً بإمكانيّة الطعن فيه في حال إقراره خلافاً لهذه المادّة، وأنّ الحكومة ستطبّق الآليّة المُقترَحة بطريقة استنسابية، حسب أهدافها وأهداف القوى السياسية. وقد ردّ عليه النائب أسامة سعد بقوله إنّ منصب الوزير سياسي ولذلك معاييره تكون سياسية، ولذلك لا يجب أن يتدخّل في التعيينات، وطلب شطب حقّ الوزير في إضافة الأسماء، ووافق العديد من النوّاب على هذه الفكرة. وتدخّل النائب الياس حنكش ليطلب نشر المراكز الشاغرة والدعوة إلى الترشُّح لملئها على الموقع الإلكتروني للوزارة وليس فقط على بابها «لأنّنا في القرن الحادي والعشرين».

وجرى نقاش وتصويت على مسألة دستوريّة الاقتراح التي كان قد أثارها العديد من النوّاب، وصوّتت الأغلبيّة على دستوريّته. ثمّ جرى التصويت على الاقتراح مع التعديلات المذكورة، وتمّ تصديقه.

إبطال المجلسِ الدستوري القانونَ: بعد صدور القانون، عمد رئيس الجمهوريّة إلى الطعن فيه أمام المجلس الدستوري الذي انتهى إلى إبطاله في تاريخ 2020/7/22. وقد استند المجلس إلى ثلاث حجج انتقدتها[26] «المفكّرة». وهذه الحجج هي: مبدأ قوّة القضيّة المفضية لقرارات المجلس الدستوري وإلزاميّتها، وتحديداً القرار رقم 2001/5، الذي أبطل قانون التعيينات الصادر عام 2001 (وهو ما انتقدته «المفكّرة» لوجود فارق بين القانونَيْن)؛ من جهة ثانية، التفريق بين المادّة التشريعية التي تدخل ضمن صلاحيّات المشرّع domaine

26. شهرزاد يارا الحجّار، «قرار المجلس الدستوري بشأن قانون آليّة التعيين: التضحية بالكفاءة بحجّة حماية صلاحيّات «السلطة الإجرائيّة» أو هذا القرار الذي يقتل»، موقع المفكّرة القانونية، 11 آب 2020.

législatif والمادّة التنظيمية التي تدخل ضمن صلاحيّات السلطة التنفيذية domaine règlementaire (وهو أيضاً ما انتقدته «المفكّرة» على أساس ضرورة التمييز بين سلطة التعيين التي تعود للسلطة الإجرائية والوزير، وسلطة الاقتراح التي لا تدخل ضمن الصلاحيّة الإلزامية للسلطة الإجرائية)؛ وأخيراً، تكريس صلاحيّات الوزير الدستورية من خلال تفسير واسع للنصّ الدستوري.

ويكون بذلك قد وضع حدّاً لخطوة (قد تكون غير كافية) كان يؤمَل منها تعزيز اعتبارات الكفاءة والحدّ من شموليّة المحاصصة في الإدارة وآليّات استتباعها. ومن أبرز الأمثلة على هذه الممارسات، التعيينات التي كانت حكومة حسّان دياب لتصريف الأعمال قد أقرّتها خلال اجتماعها المنعقد في 2020/6/10 والتي شابتها مخالفات فادحة للقانون.

2. إعطاء ستّ درجات استثنائية لطلّاب شهادة الكفاءة في كلّيّة التربية في الجامعة اللبنانية

في تاريخ 2019/4/16، صدّق مجلس النواب على القانون النافذ حكماً رقم 5 والرامي إلى إعطاء ستّ درجات استثنائية لطلّاب شهادة الكفاءة في كلّيّة التربية في الجامعة اللبنانية، خلال جلسة مساءلة مجلس النوّاب للحكومة[27] (كانت الأولى من نوعها منذ ثماني سنوات). وقد جاء هذا القانون من أجل بيان وإيضاح المقصود بالمقطع المُدرَج في متن السطر الأوّل في البند رقم 2 من المادّة 9 من القانون رقم 46 الصادر في تاريخ 2017/8/21 المتعلّق برفع الحدّ الأدنى للرواتب والأجور وإعطاء زيادة غلاء المعيشة للموظّفين والمتعاقدين والأُجَراء في الإدارات العامّة وفي الجامعة اللبنانية والبلديّات واتّحادات البلديات والمؤسّسات العامّة غير الخاضعة لقانون العمل وتحويل رواتب الملاك الإداري العامّ وأفراد الهيئة التعليمية في وزارة التربية والتعليم العالي والأسلاك العسكرية، لجهة إعطاء ستّ درجات استثنائية لـ«أفراد الهيئة التعليمية في ملاك التعليم الرسمي في المرحلة الثانوية»، مع احتفاظهم بحقّهم بالقِدَم المؤهِّل للتدرُّج.

فاعتبر القانون الحاضر رقم 5/2019 أنّه يدخل ضمن فئة تلك الهيئة التعليمية أساتذة التعليم الثانوي المتدرّجين، لجهة استفادتهم من الدرجات الاستثنائية. ونذكّر أنّ من أجل التثبيت في وظيفة أستاذ/ة التعليم الثانوي في ملاك وزارة التربية والتعليم العالي، يجب على طلّاب كلّيّة التربية في الجامعة اللبنانية أن يلتحقوا بشهادة الكفاءة. ومن أجل نيل تلك الشهادة، يجب على الطلّاب أن يخضعوا لفترة التمرين في وظيفة أستاذ تعليم ثانوي «متدرّج»، قبل أن ينالوا تلك الشهادة ويُثبَّتوا بالتالي في تلك الوظيفة، في ملاك وزارة التربية والتعليم العالي. وهم يُعتبَرون بموجب المادّة السادسة من القانون رقم 344/2011، كما بموجب المادّة الثالثة من المرسوم رقم 3736/1980 المتعلّق بتنظيم شؤون طلّاب شهادة الكفاءة، «موظّفين متدرّجين». كما وقد نصّت المادّة 10 من نظام الموظّفين بشكل واضح على أنّ فترة التمرين تدخل في عداد الخدمة الفعلية. فينبغي بالتالي اعتبار هؤلاء في عداد المستفيدين من أحكام الفقرة الثانية من المادّة 9 من القانون رقم 46/2017 وإعطائهم ستّ درجات استثنائية.

27. المفكّرة القانونية، «الجلسة الرقابية الأولى لنوّاب لبنان منذ 8 سنوات (2): هكذا برّر الحريري التوظيف العشوائي من دون مباراة: الأمن، الاستثناء، المحاصصة، وانتظروا خططنا للمستقبل»، موقع المفكّرة القانونية، 15 نيسان 2019.

ملاحظات: يقع هذا القانون تحت خانة القوانين الإيجابية التي صَدَّق عليها المجلس النيابي، إذ إنّه يعترف بجهود الأساتذة المتدرّجين خلال الفترة التي قضوها في التمرين، وبالتالي يعترف بحقّهم في الاستفادة من الدرجات الاستثنائية عبر احتساب سنوات الخدمة الفعلية.

المناقشات النيابية: لم تحصل نقاشات نيابية تُذكَر حول القانون.

3. استثناء أفراد الضابطة الجمركية غير المدنيين من تقديمات تعاونيّة موظّفي الدولة

في تاريخ 2019/7/9، صدَّق مجلس النوّاب على القانون رقم 141 الرامي إلى تعديل المادّة الأولى من مشروع القانون، الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم 14273 تاريخ 1963/10/29 وتعديلاته، المتعلّق بإنشاء تعاونيّة موظّفي الدولة.

وتشكّل تعاونيّة موظّفي الدولة مؤسّسة عامّة خدماتية تتمتّع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وتخضع لوصاية مجلس الخدمة المدنية ولرقابة ديوان المحاسبة المؤخَّرة. وتُعنى بتقديم المساعدات الصحّية (المرضية والاستشفائية) والاجتماعية (مِنَح التعليم والزواج والولادة ومساعدات الوفاة) إلى جميع موظّفي الإدارات العامّة والعاملين في ملاك الجامعة اللبنانية من غير أفراد الهيئة التعليمية، والموظّفين المدنيين في الجمارك باستثناء الأسلاك العسكرية والأمنية والقضاء. وكان أفراد الضابطة الجمركية من ضمن الفئات التي تستفيد من خدمات تلك التعاونيّة حتّى إقرار قانون موازنة العام 2000 رقم 173 تاريخ 2000/2/14 الذي عدّل المادّة 59 من قانون تنظيم الضابطة الجمركية بالمرسوم 1802/1979، بحيث أصبح أفراد الضابطة الجمركية وأفراد عائلاتهم، الذين هم في الخدمة وكذلك الذين انتهت أو سوف تنتهي خدمتهم سواء استحقّوا أو يستحقّون معاش التقاعد أو تعويض الصرف، يستفيدون من المعالجة الطبّية ومِنَح التعليم والتقديمات الاجتماعية كافّة من موازنة إدارة الجمارك وفقاً لما هو مُطبَّق على عناصر قوى الأمن الداخلي.

ملاحظات: طبعاً جاء القانون 141/2019 الحالي ليستكمل مفاعيل التعديل ويستثني أفراد الضابطة الجمركية من غير الموظّفين المدنيين في الجمارك من الاستفادة من خدمات تلك التعاونيّة، حيث لم تعد تشمل صلاحيّات تعاونيّة موظّفي الدولة أفراد الضابطة الجمركية كونهم يستفيدون من تلك الخدمات من موازنة إدارة الجمارك. فمن الطبيعي وبعد صدور قانون الموازنة المذكور آنفاً ألّا يستمرّ اقتطاع النسبة المئوية المقرَّرة من رواتب عناصر الضابطة الجمركية لحساب تعاونيّة موظّفي الدولة، في حين لم تعد هذه الأخيرة تشملهم، وفق ما جاء في الأسباب الموجبة.

المناقشات النيابية: لم تحصل نقاشات نيابية تُذكَر حول القانون.

4. تحديد شروط إعطاء مديري المدارس الرسمية تعويض إدارة

في تاريخ 2020/5/8، صدّق مجلس النوّاب على القانون رقم 157 الرامي إلى إضافة بعض الأحكام إلى القانون رقم 73/2009 (تحديد شروط إعطاء مديري المدارس الرسمية تعويض إدارة).
وقد جاء هذا القانون ليعطي المرشّح لإدارة مدرسة رسمية تعويض إدارة مؤقَّتاً يوازي 10% من راتب صاحب العلاقة.

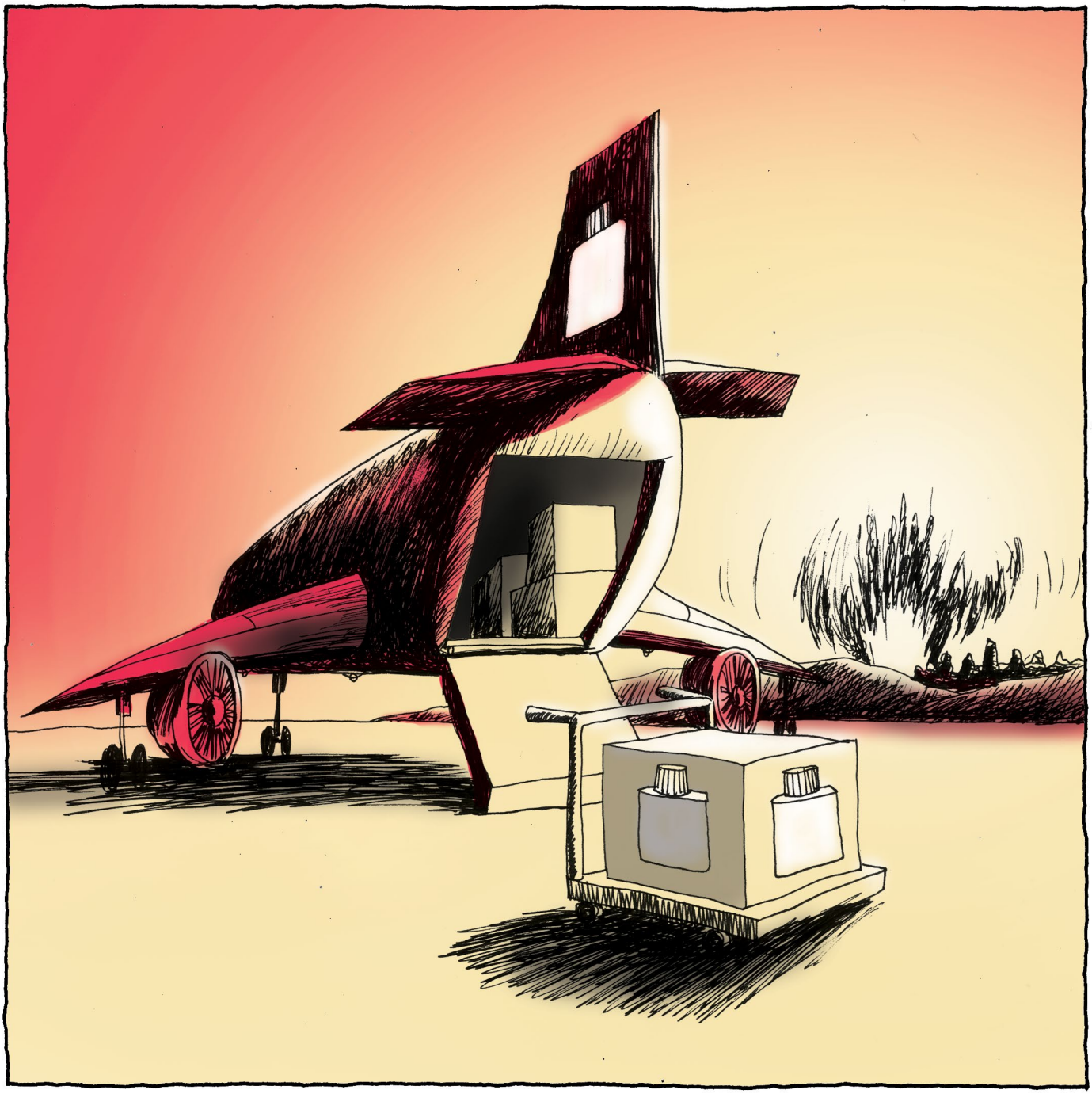
ملاحظات: أعطى القانون رقم 73/2009 تعويض إدارة لكلّ المدرّسين والأساتذة الذين تولّوا مهامّ إدارية قبل تاريخ صدوره بدون البتّ في شأن استحقاق ذلك لِمَن سيُكَلَّفون بمهامّ إدارة مدرسة رسمية بعد نشره وبدء العمل فيه.

وللتذكير، كان القانون 73/2009 وفق تعديلاته[28] قد حدّد آليّة تعيين مدير في المدرسة الرسمية، مع إسناد مهامّ الإدارة التي ترشّح للقيام بها وذلك بصورة مؤقَّتة إلى حين استيفائه شرط النجاح في دورة الإعداد في الإدارة التربوية في كلّيّة التربية في الجامعة اللبنانية.

وقد أعطى المشترع المرشَّح تعويض إدارة مؤقَّتاً يوازي 10% من راتب صاحب العلاقة، بينما أعطت المادّة الأولى من القانون نفسه المدرّسين والأساتذة الذين تولّوا مهامّ إدارية قبل تاريخ صدوره تعويض إدارة مؤقَّتاً يوازي 15% من راتب صاحب العلاقة. ومردُّ ذلك، بحسب الأسباب الموجبة للقانون، العوائق اللوجستية التي حالتْ دون إجراء دورات الإعداد في الإدارة التربوية بالسرعة الكافية، بالنظر إلى القدرة الاستيعابية للكلّيّة وكون عدد المتوجِّب تدريبهم في مجموع تلك الدورات يفوق الستة آلاف وخمسمائة مدرِّساً أستاذاً متمرِّناً، كما ونظام عمل الكلّيّة الذي لا يسمح لها بفتح دورات الإعداد في الإدارة التربوية إلّا بشكل فصلي أو سنوي. أسباب ستؤول حكماً إلى انقضاء فترة زمنية قد تصل إلى حدود السنة بين تاريخ بدء ممارسة المكلَّف بإدارة رسمية مهامَّه، وموعد التحاقه بإحدى هذه الدورات. وما يزيد من ضرورة ذلك، اشتراط تفرّغ المدير المعيَّن من أجل حسن أداء مهمّة الإدارة، وحظر تعاقده مع أيّ مؤسّسة تعليمية أخرى مهما كانت.

المناقشات النيابية: لم تحصل نقاشات نيابية تُذكَر حول القانون.

28. القانون رقم 151 الصادر في تاريخ 2019/10/15 الذي كان أضاف فقرتَيْن إلى المادّة الرابعة من القانون رقم 73/2009 المذكور آنفاً.



الفصل 6:

الخدمات العامّة والتنمية

القنّب للاستخدام الطبّي

على ضوء الانهيار الاقتصادي والمالي والنقدي والاجتماعي الشامل الذي تشهده البلاد، تتجلّى أهمّيّة النظر إلى ما قام به البرلمان على صعيد تحفيز التنمية وتعزيز القطاعات، وبخاصّة المنتجة منها، أو تأمين الخدمات العامّة لما لها من أثر على التنمية. كما نتناول هنا المقترحات التي تعلّقت بمكافحة الفقر في لبنان، والتي من المفترض أن تكتسب أهمّيّة كبرى مع تخطّي نسبة اللبنانيين الرّازحين تحت خط الفقر 55%[29] عام 2020، مع ترجيح تفاقُم هذا الواقع.

وقد صدّق البرلمان في فترة 2019-2020 على سبعة قوانين.

ونسارع إلى القول إنّ نشاط البرلمان، كما في الأبواب الأخرى، أتى من دون أيّ رؤية متكاملة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولتعزيز المرافق العامّة، خصوصاً في اتّجاه الدفع نحو عبور الأزمة الاقتصادية.

1. نقل صلاحيّات الهيئة الناظمة للكهرباء إلى مجلس الوزراء

في تاريخ 2019/4/17، صدّق البرلمان على مشروع القانون المعجّل الوارد في تاريخ 2018/4/9 بالمرسوم رقم 4536 المتعلّق بنقل صلاحيّات الهيئة الناظمة للكهرباء – المُنشأة بموجب القانون رقم 462 تاريخ 2002/9/2 – المتّصلة بمَنح تراخيص وأُذونات الإنتاج إلى مجلس الوزراء لمدّة سنة. ولم يكتفِ المشرّع بذلك، بل ذهب إلى تحرير مجلس الوزراء، عند ممارسته هذه الصلاحية بمنح التراخيص والأذونات، من تطبيق أحكام قانون المحاسبة العمومية وسائر النصوص ذات الصلة بأصول التلزيم التي لا تتّفق مع طبيعة التلزيم والعقود موضوعها.

ملاحظات: علّق[30] المرصد البرلماني على هذا المشروع من باب أنّه يعيد عقارب الساعة إلى ما قبل القانون 2002/462 حيث ينزع صلاحيّات الهيئة الناظمة للكهرباء التنظيمية التي كانت قد مُنحَت عمداً لهيئة مستقلّة بهدف إخراج قطاع الكهرباء من نظام المحاصصة والتجاذبات السياسية، بخاصّة لكون هذا القطاع مسؤولاً عن معظم عجز الموازنة وديون لبنان ولكونه قطاعاً أساسياً في إحداث أيّ نموّ في لبنان. تجدر الإشارة إلى أنّ الهيئة الناظمة للكهرباء لم تتشكّل بعد، منذ إقرار القانون 462، وأنّ القانون الذي أُقرّ يقوم بتكريس تغييب دورها واستبدالها بمجلس الوزراء. كما يؤدّي هذا القانون إلى حصر صلاحيّة إبرام الصفقات المتّصلة بالكهرباء بمجلس الوزراء وحده، بعد تحريره من مُجمَل الضوابط التي قد تعيق إبرام هذه الصفقات المرتبطة بقانون المحاسبة العمومية من إجراء الشراء عن طريق المناقصة العمومية، وقواعد الشفافية من نشر وإعلان. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ عدم وضوح النظام القانوني الذي ستخضع له هذه المناقصات يجعل الغموض يكتنفها، ممّا ينذر بالإخلال بمبدأ المساواة بين المواطنين.

---

29. لجنة الأمم المتّحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (إسكوا)، «الفقر في لبنان: التضامن ضرورة حتمية للحدّ من آثار الصدمات المتعدّدة والمتداخلة»، ورقة سياسات رقم 15، 2020.

30. رانيا حمزة، «كهرباء لبنان لا تحبّ الأضواء: التصويت برفع الأيدي آليّة تهدّد العمل التشريعي برمّته»، موقع المفكّرة القانونية، 19 نيسان 2020.

ولعلّ الثابت في مناقشة القوانين كما في مساءلة الحكومة هو «الابتزاز» المُمارَس من قِبلها (وكانت برئاسة سعد الحريري) عند تبرير كلّ الاستثناءات والمخالفات التي تحصل والتي يعزوها إلى الأوضاع الاقتصادية، والأزمة المالية، ونيّة الحكومة في إعداد موازنة تقشّفية.

المناقشات النيابية: وقد شهد التصديق على هذا القانون نقاشات طويلة بين النوّاب، استغرقتْ المدّة الأطول بين النقاشات الأخرى، أي قرابة ساعة وثلاثة أرباع الساعة، نُحيل القارئ إلى تغطية المرصد البرلماني لها في تفاصيلها. وكان الأبرز تسجيل اعتراضات عدّة على المادَّتَيْن اللتَيْن يتألّف منهما القانون من قِبل العديد من النوّاب. ومن أبرز المداخلات في هذه الجلسة:

- اعتبر النائب جورج عقيص أنّ هذا القانون ينقل صلاحيّات الهيئة الناظمة، التي أقرَّها القانون 462، بصورة استثنائية إلى مجلس الوزراء بسبب عدم تشكيل هذه الهيئة. وهو يمدّد بالتالي عجز الحكومة عن تنفيذ القانون لمدّة ثلاث سنوات، ويُعطي صلاحيّات استثنائية خارج أحكام القانون. لذا، اعتبر أنّ من الضروري حصر المدّة بالوقت المطلوب فقط للحكومة لتشكيل الهيئة، مقترِحاً تخفيضها إلى ستّة أشهر أو سنة كحدّ أقصى. فردّ الرئيس برّي: «ما بيلحقوا بيرجعوا بيعملولنا تمديد». لكنّ عقيص اعتبر ألّا مشكل بتمديد جديد إذا لم تكن المهلة كافية مستنداً بكلامه إلى رأي «الخبراء بأنّ ثلاث سنوات مدّة طويلة».

- اعتبر النائب مروان حمادّة في مداخلته أنّ القانون هو تهريبة جديدة لهيئة رقابية كان من المفروض أن تُشكَّل في سنة 2010 خلال شهرَيْن مع مجلس إدارة. ولكنّنا لا نزال إلى الآن من دون هيئة ناظمة ومن دون مجلس إدارة. هذا يؤشّر إلى نوايا الحكومة تجاه الهيئات الأخرى التي يجب أن تضبط الاتّصالات، والنفط والقطاعات الأخرى. وأشار إلى تلازم مؤتمر سيدر مع الرقابة بغية الحصول على القروض الميسَّرة وبعض الهبات ومواكبة المجتمع الدولي بخطّة إنقاذ. وأيّد اقتراح عقيص تقصير المهلة.

- رأت النائبة بولا يعقوبيان أنّه لا يمكن أن يكون هذا القانون بمثابة شيك على بياض من دون مراقبة أو محاسبة. وأيّدت الطرح الداعي إلى تقصير المهلة. كما طالبت بإضافة الفقرة التالية: «بناء على مناقصات تجري وفقاً للأنظمة والقوانين المرعيّة الإجراء». وأشارت إلى وجود مخالفة دستورية للمادّة 89 من الدستور الخاصّة بكيفيّة منح الامتيازات بموجب قانون.

- استهلّ النائب سامي الجميّل كلامه بتسجيل اعتراض كتلة الكتائب اللبنانية على المادّة الأولى. واعترض على تسلّم الفريق نفسه وزارة الطاقة منذ عشر سنوات. كما تساءل عن أسباب احتياج هيئة ما ستّة أشهر إلى سنة ليجري تعيينها خصوصاً في ظلّ حالة طارئة، إلّا إذا كانت ثمّة عمليّة محاصصة كما يجري في تشكيل الحكومة.

- أشار النائب سليم عون إلى ترابط مشروع القانون بخطّة تضمن ثلاث نقاط وأنّ أيّ خلل يضرب الخطّة بأكملها. كما اعتبر أنّ العجز مستمرّ منذ سبع عشرة سنة في تشكيل الهيئة، وأنّ الوقت ليس في مصلحتنا، إذ ننظر ليس إلى حلّ مشكلة الكهرباء بالنسبة إلى المواطن وحسب، وإنّما ثمّة عجز يكلّف ملياراً وثمانمائة مليون دولار سنوياً.

- تحدّث وزير الخارجية والمغتربين جبران باسيل نيابة عن وزيرة الطاقة الحاضرة في الجلسة وقال: «حتّى نتحدّث بالقانون: ليس هنا مَن هو مع الهيئة الناظمة ومَن هو ضدّها أو مَن هو مع إدارة المناقصات ومَن هو ضدّها. بالنسبة إلى الهيئة الناظمة للكهرباء، ثمّة مادّة خاصّة في القانون تتكلّم عن مرحلة انتقالية لا نصل فيها إلى تطبيق القانون إلّا بعد تأمين عناصره. قدّمنا منذ سبع سنوات مشروع قانون لتعديل القانون 462. فإذا كنّا نريد الهيئة الناظمة علينا تعديل هذا القانون ليصبح قابلاً للتطبيق. وأعطى مثال الهيئة في قطاع النفط. وقال يوجد القانون 181 (والمقصود القانون 2011/181 حول برنامج معجّل لأشغال كهربائية لإنتاج 700 ميغاواط ونقل وتوزيع الطاقة الكهربائية) الذي يقول بتعديل القانون 462 ومن بعدها يصبح بالإمكان تعيين هيئة ناظمة.

وشهد التصويت على المادّة الأولى تشويهاً لجهة النتائج. فجرى التصويت برفع الأيدي على اقتراح النائب جورج عدوان تخفيض المدّة من ثلاث سنوات إلى سنة، وطلب الرئيس برّي أن يجري عدّ الأصوات بدون أن يعلن ما هي نتيجة العدّ. وقال: «سقط الاقتراح». وعندئذ علت أصوات منددّة في القاعة. ثمّ طلب التصويت على المادّة كما هي، وأيضاً طلب تعداد الأيادي. وكان الظاهر من حيث عدد الأشخاص أنّ الاقتراح قد سقط. لكنّ الرئيس برّي أعلن أنّه صُدِّق.

ومن ثمّ انتقلوا إلى المادّة الثانية، حيث طُرحت إشكاليّة الضوابط للتعاقد.

وتحدّث النائب أنور الخليل مقدِّماً اقتراحاً بأن يخضع دفتر الشروط لتدقيق إدارة المناقصات وفقاً لأحكام المرسوم الاشتراعي باستثناء المادّة 17 المتعلّقة بمسألة توفُّر الاعتمادات.

وقد أثار النائب جورج عقيص استبعاد القانون دور إدارة المناقصات ورقابة مجلس الوزراء. وقد طالب النائب جميل السيّد بتحديد الاستثناءات وإدراجها في القانون بوضوح، بهدف وضع الحدّ الأدنى من الضوابط الموضوعة، والمحافظة على دور إدارة المناقصات.

كما اعتبر النائب سامي الجميّل أنّ الآليّة التي يضعها المقترح تجري في حالة فراغ قانوني كبير، بخاصّة أنّ قانون المحاسبة العمومية لا يتحدّث عن عقود الـ BOT وبالتالي لن يُطبَّق.

وبرّر رئيس الحكومة سعد الحريري اعتماد هذه الخطّة استثنائياً نتيجة العجز المالي الذي تعاني منه البلاد ممّا يستوجب اتّخاذ خطوات سريعة في اتّجاه التلزيم لشركات عالمية. كما أكدّ أنّه بعد ذلك، ستخضع جميع مشاريع للكهرباء إلى هيئة الخصخصة.

أمّا النائب أسامة سعد، فبعدما شدّد على أنّ القانون في مادّته الثانية يعتدي على الدستور وعلى قانون المحاسبة العمومية، أوضح أنّ المشكلة تكمن في عدم صدور المراسيم التطبيقية لقانون الشراكة بين القطاعَيْن العامّ والخاصّ، وليس في تطبيق قانون تنظيم قطاع الكهرباء في لبنان أو تعديله.

وفي الختام، عرض الرئيس برّي الاقتراحات المقدَّمة من النوّاب أنور الخليل، جميل السيّد، وبولا يعقوبيان لتعديل المادّة، ولكنّها أُسقِطَت جميعاً. فصُدِّقَت المادّة الثانية كما هي، وصُدِّقَ القانون.

وكان الرئيس بري قد طلب أن يُسجَّل في المحضر: «أنّ هذا النصّ يعني أنّ الإدارة والوزارة تضعان دفتر الشروط، وإذا حصل خلاف يُرفَع الأمر إلى مجلس الوزراء». كما طالب النائب سامي الجميّل بتسجيل اعتراض الكتائب على القانون بعدما اعتبر أنّ «إقرار هذا القانون غير دستوري». وسجّل النائب أنور الخليل اعتراضه أيضاً. وقد لوحظ توافق بين عدد من النوّاب على بعض الأفكار. إلّا أنّها لم ترقَ لتشكّل قوّة ضغط تمنع تمرير هذا القانون.

قرار المجلس الدستوري رقم 20/2019 تاريخ 2019/6/3: (إبطال المجلس الدستوري المقطع الأخير من الفقرة «ب» من المادّة الثانية من القانون)

في تاريخ 2019/5/9، تقدّم النوّاب بولا يعقوبيان، نقولا نحّاس، فيصل كرامي، علي درويش، مروان حماده، أسامة سعد المصري، جهاد الصمد، سامي الجميّل، الياس حنكش ونديم الجميّل بالطعن في القانون 2019/129. واستند الطعن إلى أسباب عدّة أبرزها مخالفة القانون المطعون فيه المواد 36 (عدم المناداة بأسماء النوّاب أثناء التصويت على القانون) و89 (عدم استصدار قانون منح التزام وامتياز لمدّة زمنية محدّدة) و16 و17 و65 (عدم مراعاة اختصاص كلّ من السلطتَيْن التشريعية والإجرائية) من الدستور ومبدأ فصل السلطات، ومخالفة مبدأ الظروف الاستثنائية ومبدأ الأمان التشريعي ومبدأ الثقة بالقوانين، وانتهاك سيادة القانون.

وقد خلُص المجلس الدستوري في تاريخ 2019/6/3 إلى ردّ الطعن لجهة مخالفة القانون المطعون فيه هذه المواد والمبادئ الدستورية. في المقابل، قرّر المجلس الدستوري إبطال المقطع الأخير من الفقرة «ب» من المادّة الثانية من القانون – وهو المتعلّق بتطبيق أحكام قانون المحاسبة العمومية وسائر النصوص ذات الصلة بأصول التلزيم للمناقصات -[31] بسبب الغموض الذي يكتنف المقطع وهو ما نعود إليه.

وأبرز ما جاء في تعليل ردّ الطعن للأسباب الأخرى النقاط التالية:

- رغم تأكيد المجلس الدستوري على اجتهاداته السابقة (القرار 2017/5) أنّ التصويت العلني بالمناداة بصوت عالٍ «ليس قاعدة شكلية بل قاعدة جوهرية» ولا تقبل الاستثناء، وأنّ «إهمال أو مخالفة تلك القاعدة يؤدّي إلى اعتبار التصويت باطلاً وبالتالي ينسحب هذا البطلان على القانون نفسه»، ردّ سبب مخالفة القانون المطعون فيه لجهة عدم حصول المناداة بأسماء النوّاب أثناء التصويت عليه في مجلس النوّاب «لعدم تسجيل اعتراض في محضر الجلسة مفاده أنّ القانون المطعون فيه أُقرّ خلافاً لما نصّت عليه المادّة 36 من الدستور، وأنّه لم يُقَرّ عن طريق المناداة بالأسماء، إنّما سُجِّل اعتراض دُوِّن كما يلي: «ما حصل اليوم بإقرار هذا القانون هو أمر غير دستوري». بهذا المعنى، اشترط المجلس الدستوري لإعمال القاعدة أن يسجّل اعتراضاً صريحاً صريح بمخالفة قواعد التصويت في المحضر.

- أمّا بالنسبة إلى مخالفة القانون المطعون فيه أحكام المادّة 89 من الدستور لجهة عدم استصدار قانون منح التزام وامتياز لمدّة زمنية محدّدة، اعتبر المجلس الدستوري أنّ «القانون المطعون فيه هو تكملة للقانون 462/2002»، وهو «لم يقرّ منح أيّ التزام أو امتياز في قطاع الطاقة وإلى زمن محدود،

31. باستثناء تلك التي لا تتّفق مع طبيعة التلزيم والعقود موضوعها، في مراحل إتمام المناقصات لجهة عقود شراء الطاقة (PPA).

بل نصّ على إعطاء حقّ منح عقود BOT إلى مجلس الوزراء على أنّ يتمّ التسليم إلى الدولة بعد فترة زمنية محدّدة». كما ذكّر المجلس بقراره رقم 2002/2 حيث رأى «أنّ المادّة 89 من الدستور تنصّ على وجوب استصدار قانون لأيّ التزام أو امتياز وإلى زمن محدّد، إلّا أنّها لا توجِب استصدار قانون خاصّ لكلّ ترخيص يتناول المرفق العامّ نفسه (...)».

- أمّا بالنسبة إلى مخالفة القانون المطعون فيه أحكام الموادّ 16 و17 و65 من الدستور لجهة عدم احترام مبدأ فصل السلطات، اعتبر المجلس الدستوري أنّ «مجلس النوّاب لم يتنازل عن صلاحيّاته في مجال الكهرباء إنّما وضع قانوناً ينظّم بموجبه قطاع الكهرباء، كما وضع قانون تنظيم الشراكة بين القطاعَيْن العامّ والخاصّ». وأن «وضع دفتر الشروط والإعلان عن المناقصة وبتّ التلزيم وتوقيع العقود، وفق الأصول القانونية، هي معاملات وقرارات إجرائية لتطبيق القوانين، (...) وهي صلاحيّات تعود لمجلس الوزراء»، وأنّ وزارة الطاقة تبقى ملزَمة احترام القوانين المرعيّة الإجراء وخاضعة للهيئات الرقابية.

- أمّا بالنسبة إلى مخالفة القانون المطعون فيه مبدأ وضوح القاعدة القانونية وأصول التشريع لجهة كيفيّة وضع القوانين، بسبب الغموض الذي يكتنف أصول إجراء المناقصات، وعدم وضع التعريفات الواضحة للمفاهيم، وقيام القانون بإعفاء العقود من الإطار القانوني والتنظيمي الراعي للمناقصات العامّة، اعتبر المجلس الدستوري أنّ القانون المطعون فيه لا ينفصل عن القانون رقم 2002/462 الذي يحدّد هذه الأسس والقواعد والمبادئ الراعية لتنظيم قطاع الكهرباء، وصلاحيّات الجهات التي تمارسها. كما اعتبر المجلس أنّ وزارة الطاقة تبقى خاضعة لقانون المحاسبة العمومية الذي حدّد الآليّات التي تحكم عمليّة التلزيم والمناقصات. إلّا أنّه وبالنسبة إلى الفقرة «ب» من المادّة الثانية من القانون المطعون التي تنصّ على عدم تطبيق أحكام قانون المحاسبة العمومية والنصوص ذات الصلة «التي لا تتّفق مع طبيعة التلزيم والعقود موضوعها، في مراحل إتمام المناقصات لجهة عقود شراء الطاقة (PPA)»، فاعتبر المجلس أنّ هذا النصّ يشوبه غموض ويترك مجالاً للاستنساب في تحديد الأمور التي تُستَثنى من قانون المحاسبة العمومية، بدون تحديدها في نصّ قانوني، معتبراً إيّاها مستوجبة للإبطال.

- أمّا بالنسبة إلى مخالفة القانون المطعون فيه مبدأ الاستثناء والظروف الاستثنائية، اعتبر المجلس الدستوري أنّ «كلمة الاستثناء الواردة في القانون المطعون فيه لا علاقة لها بنظريّة الظروف الاستثنائية إنّما بالاستثناء من تطبيق قانون المحاسبة العمومية في بعض مراحل إتمام المناقصات لجهة عقود شراء الطاقة».

- أخيراً بالنسبة إلى مخالفة القانون المطعون فيه مبدأ الأمان التشريعي ومبدأ الثقة المشروعة اللازمة بالقوانين وانتهاك سيادة القانون، اعتبر المجلس الدستوري «أنّ القانون المطعون فيه جاء ليكمل القانون 2002/462 الذي ينظّم قطاع الكهرباء (...)» و»هو ليس له علاقة بالتالي بانتهاك سيادة القانون، ولا بمبدأ الثقة المشروعة بالقوانين، وهذه الثقة رهن تطبيق القانون، ولمجلس النوّاب صلاحيّة تعديل القانون».

2. قانون تنظيم زراعة القنّب للاستخدام الطبي

في جلسة[32] 21-2020/4/22، صدّق البرلمان على اقتراح القانون الرامي إلى تنظيم زراعة القنّب (النبتة التي يُستخرَج منها الحشيش) للاستخدام الطبّي المُقدَّم من النوّاب ميشال موسى ومصطفى الحسيني وبولا يعقوبيان ومحمّد مصطفى خواجه وسليم عون وهنري حلو وأكرم شهيّب ونقولا نحّاس وألبير منصور وجهاد الصمد في تاريخ 2018/8/30، والذي أقرّته اللجان المشتركة في تاريخ 2020/2/26.

ملاحظات: وضع المرصد البرلماني ملاحظاته الموسّعة[33] على الاقتراح الأساسي (كما يمكن الاطّلاع على تلك التي وضعها المرصد على الاقتراح في صيغته المعدّلة[34] في اللجان المشتركة). وأبرز الملاحظات على القانون في الصيغة المُصدَّق عليها:

تشريع زراعة القنّب من دون أيّ إشارة إلى وضعيّة مستهلكيه: في حين يُعلن القانون أنّ الغاية الأساسية منه هي تمكين الدولة من مراقبة وتنظيم زراعة القنّب ومشتقّاته للوصول إليها بشكل قانوني ولأهداف صحّية وعلمية، وتحقيق التنمية المستدامة للمناطق المتضرّرة جرّاء زراعة القنّب غير المشروعة، بالإضافة إلى تخفيف عبء نظام العدالة الجنائية من خلال الحدّ من الجريمة المنظَّمة، فهو يحصر تدخّله في وضع المزارعين المرخَّص لهم بمنأى عن الملاحقة القانونية، من دون إبداء أيّ اهتمام بفئة واسعة جدّاً من الأشخاص المعنيين به وهم مستهلكو القنّب (والمخدِّرات بشكل عامّ). لا بل إنّ القانون ينصّ صراحةً على معاقبة مَن يزرع بهدف الاستهلاك الشخصي أو لاستهلاك الغير بعقوبة قد تصل إلى الإعدام.

عقوبات الإعدام والأشغال الشاقّة مجدّداً، وعدم التناسب بين الفعل وخطورة الجرم: يحدّد القانون في المادّة 39 منه عقوبات مختلفة على مَن يخالف أحكامه على نحو يتعارض مع المبادئ الإنسانية فيما يتّصل بالعقوبات ومع مبدأ تناسب العقوبة مع خطورة الجرم.

تضمّن القانون إشكاليات عدّة تتعلّق بالهيئة المشرفة: إذ ينصّ على إنشاء هيئة إدارية ناظمة لزراعة القنّب للاستخدام الطبي والعلمي تخضع حصراً لوصاية وزارة الزراعة دون سواها وتتمتّع بشخصيّة معنوية مستقلّة وباستقلاليّة مالية وإدارية. وينبغي الإشارة إلى أنّ خطورة المهامّ المُوكَلة إليها (المراقبة والإشراف على زراعة القنّب وحصاده وإنتاجه وتخزينه وتوزيعه وبيعه ومنح التراخيص اللازمة لهذا الأمر الذي طالما كان مرتبطاً بعصابات إجرامية منظّمة) تقتضي تنظيماً يضمن مناعة أعضائها وحصانتهم إلى أكبر قدر ممكن. إلّا أنّ التدقيق في القانون يكشف استهتاراً في هذا المجال، على نحو قد يشرّع، على العكس من ذلك تماماً، الأبواب أمام مخالفات كثيرة تفاقِم أزمة الفساد في لبنان.

---

32. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (5): آلدورادو القنّب وطريق البقاع السريع»، موقع المفكّرة القانونية، 26 نيسان 2020.

33. المفكّرة القانونية، «ملاحظات حول اقتراح تشريع زراعة القنّب في لبنان: هيئة الترخيص يموّلها المرخّص لهم و«الشنقة» لَمن يزرع دون ترخيص»، موقع المفكّرة القانونية، 11 تشرين الأوّل 2018.

34. نزار صاغيّة، كريم نمّور، «ملاحظات حول اقتراح تشريع زراعة القنّب في لبنان: الاستهلاك لا يزال مجرّماً وتشريع الزراعة يعزّز المحاصصة والاستنسابيّة»، موقع المفكّرة القانونية، 10 آذار 2020.

بعض الإشكاليّات المتعلّقة بالمستفيد من الترخيص: يضع القانون بعض الشروط لَمنح رخصة زراعة القنّب، منها ما يطرح علامات استفهام حول كيفيّة ترجمتها عمليّاً تبعاً لنفاذه. فهو من جهة، يفتح المجال واسعاً أمام الاستنسابية، كونه يشير إلى تحديد النطاق الجغرافي المسموح فيه زراعة القنّب بقرار إداري يصدر عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الزراعة والمُسنَد بتوصية من الهيئة المشرفة من دون وضع أيّ معايير لتحديد هذا النطاق الجغرافي. ومن جهة أخرى يفرض ضمن شروط الأهليّة للحصول على ترخيص ألّا يكون طالب الترخيص محكوماً بجناية أو بتبييض أموال. وهو أمر يبدو متعارضاً مع روحيّة القانون ومع السعي إلى تعزيز التنمية في المنطقة، كما أنّه يتجاهل واقع تورّط العديد من المزارعين وأصحاب الأراضي في ملفّات قضائية على خلفيّة تجريم زراعة القنّب. وعليه، كان يقتضي الأمر هنا التنصيص على فترة انتقالية تُحدَّد في موازاة إصدار قانون عفو عن الملاحقات المتّصلة بزراعة القنّب.

كما يتضمّن القانون إشكاليّات متّصلة بتحديد رسم الترخيص. فيعطي صلاحيّة تحديد تعريفات ورسوم وبدلات تراخيص الزراعة للهيئة المشرفة، على ألّا تصبح نافذة إلّا بعد صدورها بمراسيم تُتَّخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الزراعة ووزير الماليّة والوزير المختصّ عند الاقتضاء. وعليه، يكون القانون قد أناط تلك الصلاحيّة للحكومة (السلطة التنفيذية) خلافاً لصلاحيّة مجلس النوّاب (السلطة التشريعية) الدستورية. فتحديد الرسوم هي من صلاحيات السلطة التشريعية حصراً، التي يمكنها في حال ارتأت ذلك تفويض الحكومة القيام بهذا الأمر، فلا يحصل ذلك إلّا بناء على ضرورات معيَّنة ولفترة محدَّدة (مثلاً: الإجازة للحكومة تعديل رسوم الجمارك). أمّا أن تُفوَّض السلطة التنفيذية تحديد هذه الرسوم بشكل مطلَق ومن دون أيّ ضوابط، فذلك يتعارض بشكل تامّ مع المادّة 81 من الدستور.

المناقشات النيابية: استُهِلَّت النقاشات بشرح النائب إيلي الفرزلي، أنّ لجنة فرعية كُلِّفَت درس هذا القانون واتُّفِق على هذا الاقتراح الذي له طابع علمي وتقني ودعا إلى التصويت عليه بمادّة وحيدة. وهذا ما أكّده النائب محمّد خواجة، الذي اعتبر أنّ الاقتراح استغرق نقاشاً مطوّلاً مع الخبراء، الذين يعتبرون أنّه قد يشكّل «رافداً لاستنهاض اقتصادنا ويوفّر فرص عمل لا سيّما الصناعة الطبّية كما يوفّر عوائد مالية للخزينة».
أمّا النائب ميشال معوّض، فأكّد أنّ لديه مجموعة من الملاحظات وطالَب بمناقشته مادّة مادّة.

أمّا النائب ماريو عون، فاعتبر أنّه على الرغم من وجود ثغرات في هذا الاقتراح، إنّ له مردوداً على الخزينة اللبنانية. وأضاف أنّ «هناك نقطة تتعلّق بعمليّة التراخيص» أي المادّة 20 وقدّم ملاحظات تتعلّق بالتراخيص مشدِّداً على أنّه يجب على الهيئة الناظمة أن تعطي جواباً سلباً أو إيجاباً خلال ستّين يوماً.

أمّا النائب طوني حبشي، فاعتبر أنّ المشروع دُرس جيداً ويجب الاعتماد على المعايير الدولية لجهة مسألة التصنيع الطبّي. أمّا النائب الياس بو صعب، فتناول المادّة 27 التي توجب «على الهيئة اتّخاذ الإجراءات الضرورية لمنع الإغراق والاحتكار في السوق».

من جهته، سأل النائب محمد الحجّار عن مهامّ الهيئة الواردة في الاقتراح وأبدى ملاحظة على المادّة 9 المتعلّقة بالسلطة التنفيذية، فاعتبر أنّ «مدير الهيئة الناظمة يتمّ تعيينه بناء على سلطة الوصاية بينما يخضع أعضاء الهيئة لموضوع التخصّص، فلماذا لا تكون كلّ التعيينات خاضعة للكفاءة؟»

أمّا النائب سمير الجسر، فاعتبر أنّ هذا الاقتراح يقوم على قاعدة الضرورة والأثر الاحتمالي، ولبنان دولة من دون هيبة. وقال: «لّما كانت لنا هيبة لم نمنع زراعة الحشيش وغداً تحت سقف القانون تصبح الأمور فلتانة. هناك موبقات تأتي علينا بالمال». فردّ عليه النائب علي حسن خليل، بالقول إنّنا «لسنا أوّل دولة تقدم على هذه الخطوة بل نحن ننظّم هذا الموضوع». وعن الجدوى الاقتصادية، قال خليل «نحن نضع الإطار القانوني ولا أحد يجبر أحداً على هذه الزراعة ونحن نضع الإطار لهذه الزراعة وعلينا التفريق بين القانون والإطار الذي نضعه».

أما النائب بلال عبد الله، فأعرب عن تأييد كتلة الاشتراكي للاقتراح، لأنّه «يحاكي المعايير الدولية وحاجات الناس وهو يصبّ في الإطار الصحيح».

من جهته، عبّر النائب أغوب بقرادونيان عن رفض كتلة الأرمن الاقتراح، معتبراً أنّ «شرعنة المحظور هي فقط لقبول الفشل بتطبيق القانون وحماية صحّة الشباب وأخلاقهم، الذين هم في الشارع يطالبون بدولة القانون». وأضاف أنّه سبق وطلب من الحكومة اللبنانية تلف الزراعات المتعلّقة بالمخدِّرات وطرح زراعات بديلة. وذهب في الاتّجاه نفسه كلٌّ من النائب وليد سكّرية الذي عبّر عن رفضه الاقتراح، والنائبان جميل السيّد وحسين الحاج حسن بالنظر إلى انعدام الجدوى منه.

ونكتفي بالإشارة ختاماً إلى الاقتراح المقدَّم في تاريخ 2019/5/15 من النوّاب ماريو عون، ميشال معوّض، سليم الخوري، وألكسندر ماطوسيان الرامي إلى ترخيص زراعة القنّب بهدف استعمالها في صناعة الموادّ الأوّلية للاستعمال الطبّي والصيدلاني والمستحضرات والعقاقير الطبّية والصيدلانية. وكان قد أُحيل في تاريخ 2019/5/22 أمام اللجان المشتركة المؤلَّفة من لجنة الإدارة والعدل، الزراعة والسياحة، الصحّة العامّة، والمال والموازنة. ومن غير المعلوم ما إذا كان قد أُخذ به لدى دراسة اقتراح 2018 وإقراره ضمن صيغته المعدّلة[35] في اللجان المشتركة في تاريخ 2020/2/26.

3. قانون تنظيم الإنتاج العضوي

صدّق البرلمان أيضاً في جلسة[36] 21-2020/4/22 على مشروع القانون الوارد في المرسوم رقم 8605 كما أحالته اللجان المشتركة في 2020/1/15 الذي يرمي إلى تنظيم الإنتاج العضوي. وكانت الحكومة أحالتْ الصيغة الأساسية لهذا المشروع إلى البرلمان في تاريخ 2012/8/2. يهدف المشروع إلى تنظيم الإنتاج العضوي، بخاصّة في ما يتعلّق بوضع البيانات على المنتجات العضوية وإصدار الشهادات كما شروط الاستيراد والتصدير. ينظّم هذا القانون الزراعة العضوية والمأكولات العضوية المنتَجة بدون استعمال الموادّ الكيميائية، إلى جانب ملاءمة المنتوجات اللبنانية مع المعايير العالمية وتسهيل دخول لبنان إلى أسواق جديدة.

35. نزار صاغيّة، كريم نمّور، «ملاحظات حول اقتراح تشريع زراعة القنّب في لبنان: الاستهلاك لا يزال مجرّماً وتشريع الزراعة يعزّز المحاصصة والاستنسابيّة»، موقع المفكّرة القانونية، 10 آذار 2020.

36. المرجع نفسه.

ملاحظات: يقع هذا القانون تحت خانة القوانين الإيجابية التي صدّق عليها المجلس النيابي، لمساهمته في التنمية وتنشيط القطاعات الإنتاجية.

المناقشات النيابية: لم تحصل نقاشات نيابية تُذكَر حول القانون.

4. قانون شركات الاستثمار الخاصّة

صدّق البرلمان أيضاً في جلسة[37] 2020/4/22-21 على مشروع القانون الوارد في المرسوم رقم 2853 الذي يرعى «شركات الاستثمار الخاصّة» بالصيغة التي أحالتها إليه اللجان المشتركة. وكانت الحكومة قد أحالته إلى البرلمان في تاريخ 2020/4/27 تحت اسم «مشروع قانون يرعى شركات التوظيف الخاصّة» قبل أن تعدّل اسمه اللجان المشتركة في تاريخ 2020/1/8. ينظّم هذا القانون عمل شركات الاستثمار في لبنان (المرخّصة من قِبل هيئة الأسواق المالية بممارسة أعمال إدارة الأصول) – بهدف تنشيط الاقتصاد والحركة الاستثمارية – من خلال وضع إطار قانوني لها يتّسم بالتطوّر والمرونة والشفافيّة من إنشائها إلى إدارتها مروراً بحقوق المستثمرين ونظامها الضريبي. ويأتي القانون استكمالاً لقانون إنشاء الهيئة المالية الذي صوّت عليه النوّاب في 2011/8/17.

ملاحظات: على الرغم من إيجابيّات هذا القانون، يبقى أنّ جذب الاستثمارات إلى لبنان يحتاج إلى خطّة شاملة وموحَّدة بالإضافة إلى بنية تحتية وخدمات قادرة على تلبية حاجات السوق. وفي هذا الإطار، تنبغي الإشارة إلى أنّ من غير المتوقَّع أن يؤدّي هذا القانون إلى أيّ نتيجة إيجابية ملحوظة في ظلّ انهيار القطاع المصرفي والاقتصاد اللبناني وغياب أيّ إصلاحات جدّية تعزّز ثقة المواطن والمستثمر.

المناقشات النيابية: لم تحصل نقاشات نيابية تُذكَر حول القانون.

5. قانون إنشاء نفق بيروت- البقاع BOT

أيضاً في جلسة[38] 2020/4/22-21 صدّق المجلس النيابي على اقتراح القانون الوارد في المرسوم رقم 5796 المتعلّق بالإجازة للحكومة إنشاء نفق لطريق بيروت – البقاع على طريقة الـ BOT. يتضمّن القانون مادّة وحيدة تجيز للحكومة إنشاء النفق على أن «يحدّد مجلس الوزراء بموجب مراسيم يتّخذها بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء تفاصيل العقود ودفاتر الشروط الخاصّة وكافّة الإجراءات المتعلّقة بتنفيذ هذا النفق». يربط هذا النفق مرفأ بيروت بالبقاع ومنه إلى الداخل العربي، ويكون مُجهَّزا لنقل البضائع من المرفأ إلى شتورة ومن ثمّ إلى سوريا، بالإضافة إلى قطار (يستخدم المازوت) لنقل الركاب، ممّا يخفّف من زحمة السير على طريق البقاع. وللتذكير، كان الاقتراح قد صُدِّق في الجلسة التشريعية في 2019/9/24،[39] لكنّه لم يرَ النور بعد ردِّه من قِبل رئيس الجمهوريّة لإعادة النظر فيه في تاريخ 2019/10/17. ومن ضمن أسباب الردّ، إخلاله بمبدأ فصل السلطات إذ «إنّه كان يعود لمجلس النوّاب وضع الخطوط العريضة لمشروع إنشاء النفق (...) إلّا أنّ هذا القانون اشترط عودة

37. المرجع نفسه.

38. المرجع نفسه.

39. الفكّرة القانونية، «ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني غداً؟ معايير موضوعية ملزمة لتعيين موظّفي الفئة الأولى ونسف أفضليّة الناجحين في التعيين في الفئتَين 3 و4 تعليق المهل بقانون الإيجارات الجديد وبروتوكول حماية الممتلكات الثقافية في حالة النزاع المسلّح»، موقع الفكّرة القانونية، 23 أيلول 2019.

السلطة الإجرائية إلى السلطة التشريعية بكامل المشروع وتفاصيله، وهي أمور تدخل ضمن صلاحيّة السلطة الإجرائية ولا يمكن فيها اشتراط عودة الأخيرة إلى مجلس النوّاب لإقرارها، ما يحول دون الغاية منها (...)»، وانتهى إلى أنّه «يتبيّن من أحكام القانون المطلوب إعادة النظر بشأنه أنّه أجاز للحكومة القيام بمشروع يمكنها القيام به استناداً إلى القانون رقم 2017/48 أي تنظيم الشراكة بين القطاعَيْن العامّ والخاصّ، الأمر الذي تنتفي معه الحاجة إلى القانون المطلوب إعادة النظر به».

ملاحظات: كان المرصد البرلماني قد انتقد المشروع،[40] إثر شبهات قويّة حول عدم دستوريّته، حيث جاء التفويض المعطى للحكومة بمنح امتياز إنشاء النفق عامّاً ومُطلَقاً دون أيّ قيود ولا حتّى مدّة زمنية، وفق ما تفرضه المادّة 89 من الدستور. للتذكير تنصّ هذه المادّة على الآتي: «لا يجوز منح أيّ التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامّة أو أيّ احتكار إلّا بموجب قانون وإلى زمن محدود».

المناقشات النيابية: وقد أخذ البند نقاشاً طويلاً في الجلسة النيابية. فمن جهة، ذكّر أكثر من نائب بأهمّيّة هذا المشروع، ليس فقط على الصعيد الوطني بل وعلى الصعيد الإقليمي، من حيث أنّه مشروع يصل لبنان بغيره من البلدان العربية (مثلاً، النائب سليم عون)، ونظراً إلى حالة طريق ضهر البيدر السيئة جدّاً. لكن من جهة ثانية، انتقد عدد من النوّاب النقص في تفاصيل الإجازة، أوّلاً لناحية عدم تحديد ما إذا كان المشروع مخصَّصاً للسيّارات أو يشمل فقط طريقاً للقطار، ومن ثمّ لناحية المدّة المعطاة إلى الحكومة لإنجاز المشروع. فقد طالب كلٌّ من النائبَيْن جورج عقيص (سنة لدراسة المشروع وسنة لتنفيذه) وجميل السيّد (مهلة بين سنتين وثلاث سنوات على أن تبدأ بدراسة المشروع في مهلة سنة من التوقيع) بتحديد مهلة من أجل التمكّن من محاسبة الحكومة. كما طالب النائب سامي الجميّل الحكومة بتقديم مشروع متكامل يتضمّن الكلفة والخرائط، والركون إلى قانون الشراكة بين القطاعَيْن الخاصّ والعامّ. واقترح النائب علي حسن خليل إضافة تعبير «على طريقة الشراكة مع القطاع الخاصّ». وصُدِّق القانون بعد إدخال هذا التعديل عليه.

6. تعديل قانون المياه: الثروة المائية مهدّدة بمزيد من الخصخصة، وتقويض التشاركيّة الحقيقية في إدارتها

في تاريخ 2020/9/30،[41] صُدِّق اقتراح تعديل قانون المياه.[42] وكان قانون المياه رقم 2018/77 قد صدر في 2018/3/29 وبعد بضعة أشهر على ذلك، قُدِّمت اقتراحات عدّة لتعديله، بُرِّرت حينها بكون ضرورة الاستعجال بإصدار القانون أحد الشروط التي وضعها المموّلون الخارجيون على لبنان لا سيّما مؤتمر سيدر أدّى إلى إشكاليّات عديدة فيه، لا سيّما في التعريفات وبعض الصياغات.

40. المرجع نفسه.

41. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 30 أيلول 2020: الإثراء غير المشروع في ظلال الحصانات وسرّيّة «الثروة»، الحق بحضور محام في المخفر مقابل تشريع جناية الاحتجاز الطويل في الزنازين، والآبار غير الشرعية»، موقع المفكّرة القانونية، 10 أيّار.

42. ميريم مهنّا، حلا نجّار، المفكّرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ مقترح تعديل المياه: الثروة المائية الوطنية مهدَّدة بتوسيع الحقوق المكتسبة والتراخيص المؤقّتة»، موقع المفكّرة القانونية، 29 أيلول 2020.

ملاحظات: وكان المرصد البرلماني في «المفكّرة» قد فنّد أبرز سلبيّات قانون المياه[43] عند صدوره عام 2018. كما وضع ملاحظاته على اقتراح تعديله في الصيغة المُقرَّة من اللجنة الفرعية[44] في 2020/5/11 والصيغة النهائية المعروضة على المجلس المُقرَّة من اللجان النيابية المشتركة في 2020/7/15. وكان أفضى الإمعان بالنسخة النهائية إلى اعتبار أنّ تعديل قانون المياه انطوى على سلبيّات عديدة أبرزها:

- أنّه لا يعالج ثغرات قانون المياه الصادر عام 2018، وأهمّها انعدام الرؤية الموحَّدة لإدارة الموارد المائية ومقاربته لهذه الموارد بشكل لا يغلّب المصلحة العامّة بل المصالح الخاصّة، وأنّه يعزّز خصخصة القطاع ويترك الباب مشرّعاً أمام سياسة بناء السدود غير الجدية بحسب طبيعة لبنان. فيشير القانون، بالإضافة إلى الشراكة المنظّمة وفق قواعد قانون الشراكة بين القطاعين العامّ والخاصّ، إلى «الأشكال الأخرى» من المساهمة. كما عرّفت مادّته الرابعة «المشروع المشترَك» بشكل واسع جدّاً بـ «أيّ مشروع (...) يساهم فيه القطاع الخاصّ عن طريق التمويل والإدارة وإحدى العمليّات التالية على الأقلّ: التصميم، الإنشاء، التشييد، التطوير، الترميم، التجهيز، الصيانة، التأهيل والتشغيل».

- أنّه يعمد إلى إقصاء المتخصّصين في المجال والبلديّات والجمعيّات الأهلية الناشطة، من الهيئة الوطنية للمياه.

- أنّه يقيّد حرّيّة إنشاء جمعيّات مستخدِمي مياه الريّ خلافاً لقانون الجمعيّات. فهذه الجمعيّات تنشأ وفق القانون «بمرسوم يُتَّخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الطاقة المستنِد إلى طلب المؤسّسة العامّة الاستثمارية للمياه المعنيّة، على أن تضمّ هيئتها الإدارية ممثّلاً عن المؤسّسة العامّة الاستثمارية للمياه المعنيّة. يُشترَط في جمعيّات مستخدِمي مياه الريّ ألّا تبتغي الربح، وأن يكون منتسِباً إليها 65% على الأقلّ من المستفيدين من مصدر مائي محدَّد، يمثّلون على الأقلّ 51% من مساحة المنطقة الجغرافية المستفيدة».

- أنّه يفتح باب تسوية أوضاع الآبار المحفورة بدون ترخيص لمدّة سنتين.

- أنّه يعطي تراخيص مؤقّتة لأصحاب الآبار غير القانونية «التي تؤثّر على مصادر المياه وتغذّية البحيرات والأنهار» حتّى تأمين البديل، رغم منع التسوية بشأنها.

- أنّه يكرّس الحقوق المكتَسبة للأفراد على المياه، إذ يقرّ الحقّ في التعويض على مَن تَسحب منه الدولة ترخيص الانتفاع بالمياه لضرورات المصلحة العامّة، أو لنشوء خطر على الموارد المائية.

المناقشات النيابية: خلال الجلسة، ورغم إشكاليّاته العميقة وأهمّيّة قانون ناظم لمورد حيوي وثروة وطنية كالمياه، لم يلقَ الاقتراح نقاشاً نيابياً جدّياً ما عدا مسألة رئاسة الهيئة الوطنية للمياه، خارج مُداخلة أساسية للنائب أسامة سعد.

---

43. ميريم مهنّا، لور أيّوب، «ملاحظات حول قانون المياه اللبناني الجديد»، موقع المفكّرة القانونية، 10 أيّار 2019.

44. ميريم مهنّا، حلا نجّار، «اقتراح لتعديل قانون المياه في لبنان: توسيع أطر الخصخصة وصلاحيّات وزارة الطاقة والمياه وتقويض حرّيّة إنشاء جمعيّات مستخدِمي مياه الري»، موقع المفكّرة القانونية، 8 تمّوز 2020.

واقترح نائب رئيس المجلس إيلي الفرزلي التصويت بمادّة وحيدة عليه لأنّه أُشبع درساً في اللجان، في حين عاد رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي إلى التباين في وجهات النظر حول رئاسة الهيئة الوطنية للمياه، الذي رافق نقاش التعديل في مختلف اللجان، بين فريق يرى أنّه يقتضي أن تكون برئاسة وزير الطاقة وآخر يعتبر أنّه يجب أن تكون برئاسة رئيس مجلس الوزراء، لافتاً إلى أنّه بحسب رأيه إن كان أعضاؤها من الوزراء فيقتضي أن يترأسّها رئيس مجلس الوزراء، وإن كانوا من المدراء العامّين فالوزير. وللتذكير تتشكّل الهيئة بحسب القانون من مجموعة من الوزراء والمدراء العامّين ورؤساء مجالس إدارة المؤسّسات العامّة الاستثمارية للمياه ومدرائها العامّين، و»أشخاص متخصّصين في هذا المجال وممثّلين عن البلديّات وعن الجمعيّات الأهلية الناشطة في مجال المحافظة على الأنشطة البيئية المائية»، يقترح التعديل إلغاء مشاركتهم.

وأبرز المداخلات في هذا الشأن كانت اعتبار النائب سيزار أبي خليل أنّه ينبغي أن تكون الهيئة برئاسة الوزير، إذ إنّ الرأي الآخر يعرّض القانون للطعن أمام المجلس الدستوري لمخالفة المادّة 65 الفقرة 5، أي صلاحيّات مجلس الوزراء. من جهته اعتبر النائب بلال عبد الله ألّا إشكاليّة في الهيئة الوطنية، إذ إنّ دورها استشاري فقط. واعتبر النائب محمّد خواجة أنّ الحلّ بالسماح لنائب رئيس الهيئة، أي الوزير المختصّ، بترؤّس الاجتماعات مرّة في الأسبوع وتنحلّ القضيّة. من جهته سأل النائب أسامة سعد «أين تكمن المشكلة ما دام مجلس الوزراء يقرّ الاستراتيجيّة المائية، في أن يترأّس رئيس الحكومة الهيئة؟»

على صعيد مختلف، اقترحت النائبة عناية عزّ الدين إضافة تعريف أغفله القانون وهو مورد مهم للريّ في الزراعة وهي «المياه الخضراء» التي تبقى في الأرض بعد هطول الأمطار.

والأبرز كان اقتراح النائب أسامة سعد شطب المادّة 60 من الاقتراح التي اعتبرها تتيح الخصخصة واعتبر أنّه ينبغي مقاربة المياه كثروة وطنية. وللتذكير، تترك المادّة المذكورة الباب مفتوحاً أمام «أشكال أخرى» من مساهمة القطاع الخاصّ في إدارة القطاع. تحديداً، يعمد المقترح التعديلي إلى حذف الموادّ المتعلّقة بمساهمة القطاع الخاصّ في إدارة المرفق العامّ المائي (المادّتان 62 و63 من القانون الحالي) واستبدالها بمادّتَيْن (59 و60) تحيلان بالنسبة إلى المشاريع المشتركة إلى أحكام القانون رقم 48 تاريخ 2017/9/7 «قانون تنظيم الشراكة بين القطاعَيْن العامّ والخاصّ»، وأحكام القوانين والأنظمة المرعيّة الإجراء بالنسبة إلى «الأشكال الأخرى» من المساهمة. وعرّفت المادّة الرابعة من اقتراح القانون «المشروع المشترك» بشكل واسع جدّاً بـ «أيّ مشروع (...) يساهم فيه القطاع الخاصّ عن طريق التمويل والإدارة وإحدى العمليّات التالية على الأقلّ: التصميم، الإنشاء، التشييد، التطوير، الترميم، التجهيز، الصيانة، التأهيل والتشغيل».

وعند طرح الرئيس برّي التصويت على الرأيين، الأوّل القائل برئاسة رئيس مجلس الوزراء للهيئة (وهو نصّ الاقتراح) والثاني برئاسة الوزير، جرى التصديق بالمناداة على الرأي الأوّل وعلى اقتراح تعديل قانون المياه كما هو.

نُشر القانون في 2020/10/22. غير أنّه في 2020/11/5، تمّ الطعن في القانون أمام المجلس الدستوري من قِبل عشرة نوّاب من تكتّل لبنان القوي. إثر هذا الطعن، أبطل المجلس الدستوري، بقراره رقم 8/2020 تاريخ 2020/11/24، المادّتَيْن 14 و15 من القانون المتعلّقتَيْن بتشكيل الهيئة الوطنية للمياه ومهامّها.

قرار المجلس الدستوري رقم 2020/8 تاريخ 2020/11/24:

في تاريخ 2020/11/24، قَبِل المجلس الدستوري بشكل جزئي الطعن المقدَّم في تاريخ 2020/11/5 من عشرة نوّاب من تكتّل لبنان القوي في قانون تعديل قانون المياه.

وهدف الطعن إلى إبطال المادّتَيْن 14 و15 منه المتعلّقتَيْن بتشكيل الهيئة الوطنية للمياه ومهامّها. وللتذكير ينصّ القانون على تأسيس هيئة وطنية للمياه، تُشكَّل من مجموعة من الوزراء والمدراء العامّين ورؤساء مجالس إدارة المؤسّسات العامّة الاستثمارية للمياه ومدرائها العامّين. قَبِل المجلس الدستوري الطعن شكلياً، وأبطل البندَيْن 1 و5 من المادّة 15 من القانون المتعلّقتَيْن ببعض مهامّ الهيئة، وأكّد دستوريّة باقي الموادّ.

ولم يتطرّق مقدّمو الطعن أو المجلس الدستوري إلى أيٍّ من الثغرات الأخرى التي تشوب القانون، والتي كان المرصد البرلماني قد أشار إليها، لا سيما المادّة 60 منه التي تشرّع الأبواب أمام خصخصة قطاع يرتبط بمورد حيويّ كالمياه.

أمّا قرار المجلس الدستوري، فإلى جانب ما يتضمّنه من عواقب على الإدارة التقنية لقطاع المياه في لبنان، فإنّه يحتوي على مزيد من التوضيحات المتعلّقة بصلاحيّات السلطة التنفيذية والوزراء.

اعتبر مقدّمو الطعن أنّ المادّتَيْن 14 (المتعلّقة بإنشاء الهيئة الوطنية للمياه) و15 (المتعلّقة بصلاحيّات الهيئة) من القانون، تتعارضان مع المادّة 65 فقرة 5 من الدستور المتعلّقة بالمواضيع الأساسية التي يحتاج إقرارها موافقة ثلثَيْ أعضاء الحكومة.

لم يأخذ المجلس الدستوري بوجهة نظر مقدِّمي الطعن هذه ولم يمضِ في اعتبار المادّة المذكورة بكاملها مخالفة للمادّة 65 فقرة 5 من الدستور. فميّز المجلس بين الصلاحيّات التقريرية والصلاحيّات الاستشارية المُعترف بها للهيئة. واعتبر أنّ الصلاحيّات التقريرية مخالفة للدستور لأنّها تتجاوز صلاحيّة مجلس الوزراء. أمّا بالنسبة إلى الصلاحيّات الاستشارية، فاعتبر أنّها غير مخالفة للدستور بعدما تأكّد من عدم وجود «ما يشير من قريب ولا من بعيد إلى أنّ للدراسات وللتوصيات التي تتّخذها الهيئة صفة المعامَلة الجوهرية formalité substantielle التي يؤدّي عدم مراعاتها أو الأخذ بنتيجتها إلى إبطال القرار الإداري الصادر خلافاً لرأيها».

كما وتمحور الطعن الرامي إلى إبطال المادّتَيْن 14 و15 من قانون المياه حول حماية صلاحيّات الوزير: فاعتبر الطاعنون أكثر من مرّة أنّ ثمّة صلاحيّات ينيطها الدستور حصراً بالوزير، مدافعين عن صلاحيّات الوزير تجاه الهيئة ولكن أيضاً، وضمناً، تجاه سائر الوزراء، إذ اعتبر الطاعنون أنّ الهيئة «بمثابة مجلس وزراء مُصغَّر» لإدارة وزارة معنيّة من قِبل وزراء يتدخّلون في صلاحيّة الوزير المختصّ الدستورية».

ولم يستجِب قرار المجلس الدستوري تماماً لهذه الحجج، مكتفياً بالتذكير بأنّ الدستور اللبناني أشرك الوزير المختصّ في التوقيع على مقرّرات رئيس الجمهوريّة (المادّة 54 من الدستور)، وأنّ هذه المشاركة ليست أمراً شكلياً بل هي من المسائل الجوهرية التي تتوقّف عليها شرعيّة أو لا شرعيّة تلك المقرَّرات.

بالنتيجة، لم يرتكز المجلس الدستوري إلى صلاحيّات الوزير لقبول الطعن بالفقرات المتعلّقة بالصلاحيّات التقريريّة للهيئة، بل بنى قراره على تناقض هذه الصلاحيّات مع صلاحيّات مجلس الوزراء.

كما لم يوافق المجلس على حجّة الطاعنين التي اعتبرتْ أنّ عمل الهيئة يدخل في «مهامّ أناطها الدستور حصراً بوزير الطاقة والمياه»، بل اعتبر أنّ الهيئة «تشكّل بصورة مُمَأسَسة أبرز أوجه قيام رئيس مجلس الوزراء بمتابعة أعمال الإدارات والمؤسّسات العامّة وبالتنسيق بين الوزراء وإعطاء التوجيهات العامّة لضمان حسن سير العمل». ويكون قد نفى المجلس من خلال ذلك وجود صلاحيّات حصرية يعترف بها الدستور للوزراء. فاكتفى المجلس الدستوري بالدفاع عن صلاحيّة الوزير التي تتناول اقتراح اتّخاذ قرارات على مجلس الوزراء، من دون الاعتراف للوزير بسلطة تقريرية أو دور حصري بشأن المواضيع التي تدخل ضمن صلاحيّات وزارته.

كما واعتبر النوّاب مقدّمو الطعن أنّ الوزير يتحمّل، حسب المادّة 70 من الدستور، المسؤوليّة في ما يتعلّق بإخلاله بواجباته الوظيفيّة ما يؤدّي إلى محاكمته أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، «ما يؤكّد الصلاحيّة الدستورية الفردية وغير التشاركية للوزير بمعرض إدارة وزارته». لكنّ المجلس الدستوري لم يدعم شرعيّة هذا الخوف من مساءلة وزراء بريئين في قرارات لم يتّخذوها شخصياً، إذ اعتبر أنّ إيلاء صلاحيّة التقرير للهيئة، إلى جانب مخالفة الموادّ 54 و70 من الدستور، «يجعل اتّهام الوزير إفرادياً وفقاً للمادّة 70 من الدستور أمراً غير جائز بالنسبة إلى هذه المقرّرات». ومن شأن هذا المبدأ الذي يؤكّد انتفاء المسؤوليّة في غياب سلطة تقريرية شخصية، أنّ يهدّئ من المخاوف تجاه مسؤوليّة الوزراء.

غير أنّ المجلس الدستوري استخدم هذا الاستنتاج ليمنع الاعتراف بسلطة تقريرية للهيئة تبعاً لانتفاء إمكانيّة تحمُّل الهيئة مسؤوليّة قراراتها، ما يبرّر بحسب المجلس إبقاء صلاحيّة الوزير باتّخاذ القرارات بسبب وجود آليّات لمساءلته، بالرغم من العقبات التي تتعارض مع تفعيل هذه الآليّات لا سيّما الحصانات. فتثير هذه النقطة الاستغراب: فإذا كان المجلس الدستوري يربط المسؤوليّة بإمكانيّة المشاركة في اتّخاذ القرار، فلماذا استبعد إمكانيّة تحمُّل الهيئة مسؤوليّة قراراتها؟ ويثير أيضاً هذا المنطق التساؤل حول مسؤوليّة هيئات أخرى تكون بمثابة مجلس وزراء مصغَّر، لا سيّما الهيئة العليا للإغاثة، أو المجلس الأعلى للدفاع.

بالنتيجة، أبطل المجلس الدستوري البندَيْن 1 و5 من المادّة 15 من القانون، الأوّل لتضمّنه كلمة «مساهمة» التي يمكن تفسيرها على أنّها مساعدة أو معاونة أو مشاركة فعلية في تحديد الأهداف والمبادئ التوجيهية العامّة لسياسة وطنية عامّة ومستدامة لقطاع المياه، وهذا التفسير الأخير مرفوض لمخالفته المادّة 65 من الدستور، فأُبطِل البند لعدم وضوحه. كما أبطل البند 5 لمخالفته المادّة 65 من الدستور بالإضافة إلى المادّتَيْن 54 و70 من الدستور المتعلّقتَيْن بصلاحيّة الوزير ومسؤوليّته.

7. قانون تمديد عقد امتياز «شركة كهرباء زحلة»

في تاريخ 2020/12/21،[45] صدّق المجلس النيابي على قانون رقم 198 الرامي إلى تمديد العمل بالقانون رقم 2018/107 (قانون الإجازة لمؤسّسة كهرباء لبنان التعاقد مع شركة كهرباء زحلة لتقديم خدمات لتسيير المرفق العامّ بإنتاج وتوزيع الكهرباء لفترة محدودة ضمن حدود نطاق امتيازها الجاري استرداده) وإلى اعتبار العقد التشغيلي الناشئ عنه والمتّفق عليه بين مؤسّسة كهرباء لبنان وشركة كهرباء زحلة ش.م.ل. نافذاً وتمديد العمل به.

ملاحظات: اللافت على هذا الصعيد أنّه تمّ تقديم ثلاثة اقتراحات معجّلة مكرّرة مختلفة من نوّاب لهم اهتمام سياسي بالمنطقة، بدون أن يتمّ التعاون بينهم في هذا المجال لتقديم اقتراح موحَّد رغم تشابهها الشديد. وكان المرصد البرلماني قد وضع ملاحظاته عليها. تقدّم بالأوّل النائبان جورج عقيص وعاصم عراجي وهو يسعى إلى تمديد العمل بالقانون 2018/107 لمدّة سنتَيْن. أما الثاني فتقدّم به النوّاب حكمت ديب، جبران باسيل، سيزار أبي خليل وسليم عون وهو يمدّد العمل بأحكام القانون 2018/107 لاثني عشر شهراً. في حين تقدّم بالثالث النائب ميشال الضاهر، وهو يسعى إلى تمديد العمل بالقانون 2018/107 «حتّى انتفاء الحاجة إليه». وقد اعتبر الاقتراح الأخير أنّ انتفاء الحاجة تتحقّق عندما تتمكّن كهرباء لبنان من تقديم الخدمات وتوزيع الكهرباء 24 ساعة في اليوم على كافّة الأراضي اللبنانية. ويُعتبَر الاقتراح الأخير مخالفاً للدستور وتحديداً المادّة 89 منه التي تنصّ صراحةً على أنّه لا يجوز منح أيّ التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية أو مصلحة من ذات المنفعة العامّة، أو أيّ احتكار إلّا بموجب قانون ولزمن محدود. وبالتالي ينبغي تحديد المدّة مع إمكانيّة تمديدها في حال توفّرت الحاجة إلى ذلك.

المناقشات النيابية: دُمِجَ الاقتراحان الأوّلان ببعضهما، فاعترض النائب ميشال ضاهر على عدم مناقشة الاقتراح الذي تقدّم به. فأجابه النائب الفرزلي بأنّ المهمّ هو أنّ الكهرباء لن تنقطع ثم أبدى استغرابه من عدد القوانين المعجّلة المكرّرة التي قُدِّمَت واقترح تصفية الاقتراحات المعجّلة المكرّرة مستقبلاً. وبعد التصديق على صفة العجلة، جرى التصويت على الاقتراح الموحَّد بالمناداة وصُدِّق (ممّا يعني إسقاط اقتراح النائب ميشال ضاهر ضمناً).

45. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ دليلك إلى جلسة 21 كانون الأوّل 2020»، موقع المفكّرة القانونية، 20 كانون الأوّل 2020.

الفصل 7:

تنظيم الحياة المدنية وسياسات الوئام الاجتماعي

تسهيل الأسماء المستعارة

نقف في هذا الفصل على القوانين المرتبطة بتنظيم الحياة المدنية وسياسات الوئام الاجتماعي.

وقد صدّق المجلس في فترة 2019-2020 ثلاثة قوانين.

1. تعديل قانون التجارة البرّية: خطوة ناجحة نحو تسهيل الأعمال وتشجيع الاستثمار؟

صدر القانون رقم 126 بشكل مفاجئ في 29 آذار 2019 (بعد أن صدّق عليه المجلس النيابي في جلسته المنعقدة في 6 و2019/3/7)، بعد انعقاد مؤتمر سيدر لدعم لبنان، وعدّل العديد من موادّ قانون التجارة البرّية وأصبح نافذاً في 1 تمّوز 2019. وقد نشرت «المفكّرة» تعليقاً مفصّلاً[46] للمحامية والأستاذة الجامعية آلين طانليان فاضل على هذا القانون، نكتفي بإعادة نشره كملحق في هذا التقرير. ولعلّ أهمّ ما ورد في هذا القانون اعتماد إمكانيّة إنشاء شركات من شخص واحد، بما يعزّز إمكانية استخدام الأسماء المستعارة في تأسيسها وإدارتها وتالياً إخفاء المستفيدين الحقيقيين من نشاطاتها.

2. مكافحة هدر الغذاء

في تاريخ 2020/5/28،[47] صدّق البرلمان القانون المتعلّق بمكافحة هدر الغذاء. هدف الاقتراح المقدَّم من كلّ من النوّاب ديما جمالي، هنري شديد، جورج عقيص، ميشال معوض وطارق المرعبي في 2020/6/20 إلى مكافحة هدر الغذاء، عبر استحداث «موجب قانوني بتقديم الموادّ الغذائية غير المُستهلَكة أو المباعة مجّاناً على سبيل الهبة إلى بنوك الغذاء المتخصّصة أو إلى المستهلكين أو المستفيدين المحتاجين». كما نصّ على «حوافز ضريبية إيجابية (إعفاءات) وسلبية (غرامات) تساهم في حسن إنفاذ القانون». وأخيراً، تضمّن تنظيم مكافحة هدر الغذاء بما يتطلّب ذلك «من دقّة وتحديد للمسؤوليّات، لا سيّما تدارُكاً لأيّ خطر على سلامة الغذاء قد ينجم عن عمليّة نقل وتعليب وتغليف الأطعمة والموادّ الغذائية». وكانت اللجان النيابية المشتركة أقرّته معدَّلاً في 2020/5/21، وفق الصيغة المُقَرَّة من اللجنة الفرعية المنبثقة عن اللجان النيابية المشتركة.

ملاحظات: برّرت الأسباب الموجبة أهمّيّة القانون بضرورة وضع نصوص تشريعية بهذا الشأن أسوة بالعديد من دول العالم، بخاصّة أنّ هذا الهدر يُعَدّ «كبيراً جدّاً في جميع مراحل الإنتاج والتوضيب والتوزيع والإتجار والاستهلاك، وفي جميع المؤسّسات التي تتعامل بالموادّ الغذائية». وبالتالي تتأتّى عنه نتائج سلبية إن على صعيد الفقر، أو الاقتصاد أو البيئة. وعمدت اللجان النيابية المشتركة في المنهجيّة المُتَّبعة إلى مقارنة الاقتراح المقدَّم مع القانون الفرنسي رقم 138 تاريخ 11 شباط 2016، الذي يعالج المسألة نفسها قبل إدخال التعديلات إليه. وأهمّ هذه التعديلات «إسقاط فكرة استخدام فائض الغذاء لدى المطاعم وشركات مقدّمي الوجبات المُحضَّرة مُسبَقاً» كما الموادّ الطازجة نظراً إلى شِبه تأكّد استحالة ملاءمتها معايير سلامة الغذاء و«قلّة كمّيّاتها بعكس

46. آلين طانليان فاضل، «تعديل قانون التجارة اللبناني: خطوة ناجحة نحو تسهيل الأعمال وتشجيع الاستثمار؟»، موقع المفكّرة القانونية، 14 حزيران 2020.

47. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان،«كامل نتائج الجلسة التشريعية أيّار 2020: محاصصة العفو العامّ تطيّر الجلسة بعد مناقشة 11 من أصل 37 مقترحا " «مظلوميّة" « النوّاب وخوفهم من كيديّة القضاء غير المستقلّ تصون سرّيّتهم المصرفية»، موقع المفكّرة القانونية، 30 أيّار 2020.

ما كان مُتوقَّعاً». كما عمدت اللجان إلى إلغاء الضريبة المفروضة على تلف الموادّ الغذائية الصالحة للوهب، ممّا سيكون له أثر حاسم على فعاليّة القانون. غير أنّه أُبقِيَ على التحفيز الضريبي «لواهب فائض الغذاء تحت إشراف وزارتَيْ المال والشؤون الاجتماعية».

المناقشات النيابية: أشار النائب بيار بو عاصي إلى «الحاجة الملحّة» إلى هذا القانون بعد اجتماعه «مع كلّ المهتمّين بالموضوع الغذائي وكلّ مَن يهتمّ بسلامة الغذاء». وأضاف أنّ الهاجس كان وضع قانون يَسهُل تطبيقُه. وأعرب هنا النائب بلال عبد الله عن أسفه لعدم تشكيل الهيئة الوطنية لسلامة الغذاء لغاية الآن، وتمنّى على الحكومة إعطاء هذا القانون الأهمّيّة القصوى. أمّا النائب محمّد خواجة، فاعتبر أنّ مهلة الشهر المنصوص عليها في المادّة الثالثة (أي المهلة قبل انتهاء مدّة صلاحيّة الموادّ الغذائية التي يُفرَض على الواهب تقديم هذه الموادّ ضمنها إلى الجمعيّات) هي فترة قصيرة واقترح جعلها ثلاثة أشهر. وبعد التداول جُعلَت شهرَيْن، وطُرح الاقتراح على التصويت فصُدِّقت صفة العجلة وصُدِّق الاقتراح مُعدَّلاً.

3. قانون تمديد إيجار الأماكن غير السكنية

صدّق البرلمان أيضاً في جلسة 2020/4/22-21 [48] اقتراح قانون معجّل مكرّر يرمي إلى تمديد إيجار الأماكن المبنية غير السكنية المعقودة قبل 1992/7/23 (تعديل المادّة 38 من قانون الإيجارات رقم 2017/2)، المقدَّم من النوّاب بلال عبدالله، هادي أبو الحسن، وهنري حلو في تاريخ 2020/1/12 مع زيادة تتناسب مع معدّل التضخّم وتصل إلى 5% كحدّ أقصى. وكان على جدول الأعمال اقتراح ثانٍ في نفس الاتّجاه قدّمه النوّاب نزيه نجم، محمّد خواجه، وقاسم هاشم في تاريخ 2019/12/31. وقد عمد الاقتراح الثاني إلى تعديل مهلة التمديد لتصل إلى 2021/12/31 مع الإبقاء على قاعدة زيادة بدلات الإيجار السنوية نفسها. وقد برّرت الأسباب الموجبة ذلك بـ «الأوضاع الاقتصادية المتردّية وانعكاسها على كلّ القطاعات»، و بغياب أيّ «قانون خاصّ يتعلّق بهذه الفئة من المستأجرين»، و«بهدف الحفاظ على حالة الاستقرار وعدم الدخول في إرباك وإشكاليّات ترهق الأطراف المعنيّة».

ملاحظات: للتذكير، كانت المادّة 38 ما قبل التعديل قد نصّت على تمديد إيجار الأماكن المبنية غير السكنية المعقودة قبل 1992/7/23 حتّى تاريخ 2019/12/31. كما كانت حدّدت أنّ «خلال هذه المدّة ترتبط بدلات الإيجار اعتباراً من تاريخ نفاذ هذا القانون وتُزاد سنويّاً بنسبة تعادل معدّل التضخّم السنوي وفقاً للمؤشّر الرسمي الصادر عن إدارة الإحصاء المركزي في السنة السابقة على أن لا تتجاوز الزيادة خمسة بالمئة (5%)». ويكون بالتالي القانون قد عمد إلى تمديد هذه الإيجارات سنتَيْن إضافيتَيْن، مع الإبقاء على قاعدة زيادة بدلات الإيجار نفسها أي عمليّاً 5%.

المناقشات النيابية: في الجلسة البرلمانية، أُسقِط اقتراح القانون الثاني على اعتبار أنّه ضُمَّ إلى الاقتراح الأوّل. أمّا في خصوص الاقتراح الأوّل، فشرح النائب بلال عبد الله بشكل سريع أهمّيّته من باب مداراة شؤون الناس، قبل أن يُصدَّق على صفة العجلة. وانتقد هنا النائب فريد الخازن صفة العجلة لبعض الاقتراحات وطلب من رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي توضيح السبب.

48. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (4): مقترحات متعلّقة بالحقوق والحرّيّات العامّة وحماية البيئة»، موقع المفكّرة القانونية، 26 نيسان 2020.

أمّا النائب جورج عقيص فاعتبر أنّ خمسة اقتراحات لها علاقة بالإيجارات أُحيلَت إلى فرعيّة لجنة الإدارة والعدل التي انتهت من دراسة الاقتراحات المتعلّقة بالإيجارات السكنية، وسوف ترفع تقريرها بشأنها إلى لجنة الإدارة والعدل. ووافق على تمديد المهلة لغاية 2020/12/31. أما بالنسبة إلى النائب وليد سكّرية فطلب تمديد المدّة لغاية 2021/12/31. ووافقه النائبان أغوب ترزيان وأمين شرّي مع إضافة هذا الأخير اقتراح إلغاء معدَّل التضخُّم. أمّا بالنسبة إلى النائب جميل السيّد فأيّد الاقتراح طارحاً تمديده لمدّة سنة «ابتداء من تاريخ إقراره»، وتعديل نسبة التضخُّم لتصبح 10%. أمّا النائب أسامة سعد فاعتبر أنّ قود الإيجارات غير السكنية مُدِّدَت مرّات عدّة منذ 2017 لغاية اليوم، وأنه ينبغي وضع قانون خاصّ للإيجارات غير السكنية، وطلب من الحكومة تقديم مشروع بهذا الشأن، مع عدم الأخذ بمعدّل التضخُّم.

من جهتها، دافعت النائبة رولا الطبش عن المالكين معتبرة أنّ موضوع الإيجارات يشكّل أزمة معيشية حيث أصبح المالكون «نواطير في بيوتهم»، وأنّ على الحكومة تحمُّل هذه الأزمة وليس المالك. كما اعتبرت أنّ لدى مجلس النوّاب مدّة ثمانية أشهر للبتّ في قانون الإيجارات غير السكنية وهي ضدّ تمديده لسنة 2021، تفادياً للمماطلة. وانتهت بالإدلاء بأنّ الإيجارات أصبحت زهيدة جدّاً. أمّا النائب علي حسن خليل فاعتبر أنّ على المجلس إنجاز القانون قبل نهاية عام 2020. ورفض إقرار القانون ضمن قانون آخر وأيّد تعديل المدّة لغاية سنة 2021 لما له من أثر اقتصادي واجتماعي ومالي. أمّا النائب نزيه نجم فأدلى بأنّه قدّم اقتراحاً مع محمّد خواجة يهدف إلى تمديد المدّة لغاية 2020/12/31.

في نهاية المطاف، صُدِّق الاقتراح بعد تعديل مدّة التمديد لتصبح «سنة من تاريخ صدوره».

الفصل 8:

الأمن الداخلي والخارجي

اتّفاقية يتيمة مع رومانيا

صدّق البرلمان على قانون واحد مرتبط بالأمن الداخلي أو الخارجي خلال عامَيْ 2019-2020 وهو اتّفاق تعاون مع دولة رومانيا في المجال العسكري.

إبرام اتفاق مع دولة رومانيا حول التعاون في المجال العسكري

في تاريخ 6 و2019/3/7، صدّق[49] المجلس النيابي على مشروع القانون الرامي إلى الإجازة للحكومة إبرام اتّفاق بين الحكومة اللبنانية وحكومة رومانيا حول التعاون في المجال العسكري. يهدف هذا الاتّفاق إلى «إرساء الإطار القانوني اللازم لتعاون الطرفَيْن في المجال العسكري». أبرز ما يتضمّنه هذا الاتّفاق إنشاء لجنة عسكرية مشتركة بين البلدَيْن «بهدف تنظيم وتنسيق» هذا التعاون، مع تحديد آليّة تعيين رئيسها وأعضائها، واجتماعاتها. كما يتضمّن موجب حماية المعلومات العسكرية المصنَّفة المتبادلة. تبرّر الأسباب الموجبة تقديمه بـ «رغبة البلدَيْن تعزيز القدرات الأمنية والدفاعية لكلّ منهما، وتطوير العلاقات الجيّدة القائمة بينهما والثقة المتبادَلة، ضمن إطار التعاون العسكري بالإضافة إلى تلك التي تنشأ عن أيّ عمليّة تعاون كهذه». ونشير إلى أنّ البلدَيْن كانا وقّعا هذه الاتّفاقية في 2017/11/27.

49. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الاستثنائية: (+) اتّفاقية للحدّ من تغيير المناخ (-) القاعدة الإثنَيْ عشرية، الاقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية»، موقع المفكّرة القانونية، 8 آذار 2019.

الفصل 9:

تنظيم قطاعات مهنية

مهن طبّية وشِبه طبّية

شهد العامان 2019 و2020 تصديق المجلس النيابي على ستّة قوانين تنظّم جميعها ممارسة مهن طبّية وشِبه طبّية. وهي على التوالي:

1. إنشاء صندوق تقاعد لدى نقابة اختصاصيي علوم مختبرات الأسنان في لبنان

في تاريخ 6 و2019/3/7،[50] صُدِّق على القانون الرامي إلى إنشاء صندوق تقاعد لدى نقابة اختصاصيي علوم مختبرات الأسنان في لبنان، المشار إليها في المادّتَيْن 47 و9 من قانون تنظيم مهنة اختصاصيي علوم مختبرات الأسنان الذي أُقرّ سنة 1996 حسب ما جاء في الأسباب الموجبة.

تتألّف موارد الصندوق من رسم انتساب إلى الصندوق تقرّره الجمعيّة العامّة ورسم سنوي تقاعدي والمِنح والهبات والاكتتابات وما يوصَى به للصندوق بالإضافة إلى رسم 1% من القيمة F.O.B.، على جميع المواد والمعدّات المستورَدة المتعلّقة باختصاصيي علوم مختبرات الأسنان.

تدير الصندوق لجنة يرأسها رئيس النقابة ومؤلّفة من نائب النقيب وعضوَيْن ينتخبهما مجلس النقابة من بين أعضائه لمدّة سنة قابلة للتجديد مرّتَيْن وثلاثة اختصاصيين تنتخبهم الجمعيّة العامّة لمدّة سنة قابلة للتجديد مرّتَيْن. تطّلع لجنة إدارة الصندوق مرّة كلّ شهر على حسابات الصندوق والنفقات والواردات. وتكون مسؤولة عن الصندوق وتحصيل الأموال المستحَقّة. وإذا ارتُكِبَت أخطاء أو حصلت اختلاسات يتحمّل المسؤول أو المسؤولون بصورة شخصيّة كامل التعويض عن الأضرار الناتجة عنها، ولا يحول ذلك دون ملاحقتهم جزائيّاً. ويحدّد القانون شروط التقاعد والاستفادة من صندوق التقاعد المُنشأ بموجب القانون: فيستفيد كلّ اختصاصي في علوم مختبرات الأسنان بلغ الخامسة والستين من عمره ومضى على قيده على جدول النقابة ثلاثون سنة وسدّد كل المستحقّات المتوجّبة عليه من معاش التقاعد بناء على طلبه الخطّي. وفي حال وفاة الاختصاصي يُعطَى لورثته المعاش التقاعدي.

كما يستفيد من معاش التقاعد بناء على قرار من مجلس النقابة كلّ اختصاصي أُصيب بعجز دائم منعه من ممارسة مهنته أو أيّ عمل آخر، شرط أن يكون قد مضى على قيده 5 سنوات. وفي حال الإصابة بعجز مؤقّت يمنعه من ممارسة مهنته، يُعطى الاختصاصي تعويضاً شهرياً يوازي قيمة المعاش التقاعدي الشهري بناء على قرار من مجلس النقابة. وفي هاتَيْن الحالتَيْن لا يشير القانون إلى معايير لاتّخاذ القرار من قِبل اللجنة، ما قد يفتح المجال أمام استنسابيّة هذه الأخيرة.

يلحظ القانون أنّه لا يمكن أن تتجاوز مدفوعات التقاعد موارد الصندوق السنوية، وفي حال وجود عجز مالي تُخفَّض نسبة الأموال المتوفرة. بالتالي، بحسب هذا القانون، لن يحصل الاختصاصي الذي دفع كلّ مستحقّاته بالضرورة على معاش متناسب مع المساهمات التي قد سدّدها خلال سنوات عمله.

50. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الاستثنائية: (+) اتّفاقية للحدّ من تغيير المناخ (-) القاعدة الإثنَيْ عشرية، الإقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية»، موقع المفكّرة القانونية، 8 آذار 2019.

2. تنظيم مزاولة المهن البصرية في لبنان

في تاريخ 6 و2019/3/7، أقرّ مجلس النوّاب قانون تنظيم مزاولة المهن البصرية، التي ترتكز على قياس النظر وصناعة الأجهزة البصرية وصرف وصفات تصحيح النظر الطبّية.

ينظّم القانون مهامّ اختصاصيي المهن البصرية، وشروط مزاولة المهنة، ومنها الحصول على ترخيص. كما ينظّم شروط فتح واستثمار وإدارة مراكز مزاولة المهن البصرية، منها الاستحصال على ترخيص من وزير الصحّة. كما ينصّ القانون على أسباب المنع من مزاولة المهن البصرية، وعلى العقوبات التي تطال كلّ من زاول المهن البصرية بدون حقّ.

3. تنظيم مهنة تقويم النطق

في تاريخ 6 و2019/3/7، أُقرّ قانون تنظيم مهنة تقويم النطق.

هنا أيضاً، يضع القانون شروط مزاولة مهنة تقويم النطق، التي تخضع لترخيص يصدر عن وزير الصحّة العامّة شرط أن يكون لبنانياً، حائزاً على شهادة في تقويم النطق من معاهد أو مؤسّسات رسمية لا تقلّ مدّة الدراسة فيها عن أربع سنوات، وألّا يكون محكوماً عليه بجناية أو بجرم شائن. كما حدّد القانون المستندات اللازمة للحصول على الترخيص. ويفتح القانون المجال لممارسة هذه المهنة أمام غير اللبنانيين شرط المعاملة بالمثل في دولهم.

كما يُخضع القانون فتح واستثمار مراكز لتقويم النطق إلى ترخيص يصدر عن وزير الصحّة العامّة.
وينظّم القانون العقوبات التي تلحق كلّ من زاول مهنة تقويم النطق بدون حقّ، أو مَن مارسها بعد منعه من مزاولتها.

4. التعليم المستمرّ الإلزامي للعاملين في مهنة التمريض

في تاريخ 2019/6/26، صدّق مجلس النوّاب على اقتراح قانون يرمي إلى تنظيم التعليم المستمرّ الإلزامي للعاملين في مهنة التمريض.

يهدف القانون حسب ما جاء في أسبابه الموجبة إلى تأمين مواكبة التطوّر العلمي المستمّر من قِبل العاملين في مهنة التمريض نظراً إلى دورهم في العناية والتثقيف والبحث وصحّة الناس والمجتمع، عبر فرض على كلّ مَن يمارس هذه المهنة أن يشارك سنوياً في ثلاثة أنشطة على الأقلّ من ضمن إحدى وسائل التعليم المستمرّ المُعتمَدة عالمياً (المؤتمرات - ورش عمل – المحاضرات - الأنشطة العلمية التي تنظّمها النقابة أو تشارك فيها).
كما ينظّم القانون إنذارات وعقوبات تقع على كلّ من يخلّ في متابعة وحدات التعليم المستمّر على أن تكون العقوبات متناسبة مع نسبة الامتناع عن متابعة التعليم.

تشرف لجنة تعمل تحت إشراف نقيب المرّضات والمرّضين على التعليم المستمّر، تتولّى وضع برامج ولائحة للأنشطة المُعتمَدة التي تدخل في برامج التعليم المستمرّ، ووضع معايير لقياس الكفاءة وتقييم الأعمال العلمية وغيرها من صلاحيّات المراقبة والتقييم. كما يولي القانون الهيئة صلاحيّة النظر في الاعتراضات التي تُقدَّم إليها من قِبل المؤسّسات الصحّية والمدارس والحضانات والجامعات والمعاهد.

كما يضع القانون على عاتق النقابات موجب تنظيم ما لا يقلّ عن عشرة أنشطة تعليمية سنوية. كما يوجب القانون على أماكن العمل كافّة أن تُمكّن المرّضات والمرّضين من متابعة التعليم المستمّر واحتساب الساعات اللازمة لإنجاز متطلّباتها ضمن ساعات الدوام، ويؤْخَذ بعين الاعتبار عدم الالتزام بهذا الموجب في تصنيف المؤسّسات.

5. تنظيم مهنة العلاج النفسي الحركي

في تاريخ 2019/6/26، أقرّ مجلس النوّاب قانون تنظيم مهنة العلاج النفسي الحركي.

يضع القانون شروط مزاولة مهنة العلاج النفسي الحركي، التي تخضع لترخيص يصدر عن وزير الصحّة العامّة شرط أن يكون لبنانياً، حائزاً على إجازة جامعية في العلاج النفسي الحركي لا تقلّ مدّة الدراسة فيها عن ثلاث سنوات، وألّا يكون محكوماً عليه بجناية أو بجرم شائن. ويفتح القانون المجال لممارسة هذه المهنة أمام غير اللبنانيين شرط المعاملة بالمثل في دولهم.

كما ينظّم شروط عمل المرخَّصين في المستشفيات، وشروط إنشاء مراكز مزاولة مهنة العلاج النفسي الحركي. ويخضع ممارسي المهنة وجميع العاملين معهم إلى سرّ المهنة.

وينظّم القانون عقوبات مزاولة مهنة العلاج النفسي الحركي بدون الحصول على ترخيص أو مزاولتها بعد سحب الترخيص.

6. تنظيم ممارسة الكايروبراكتيك في لبنان

في تاريخ 6 و2019/3/7،[51] صدّق مجلس النوّاب على مشروع قانون يرمي إلى تنظيم ممارسة الكايروبراكتيك في لبنان،[52] المقدَّم في تاريخ 2000/2/4. كان سبق أن وُضع على جدول أعمال الجلسة التشريعية التي انعقدت في تاريخ 2019/6/26 غير أنّه رُدَّ إلى اللجان المشتركة للدراسة. وقد أقرّت هذه اللجان المشروع مُعدَّلاً في تاريخ 2020/1/15 حيث أجرتْ تعديلات على التعريفات، شروط المهنة، المحظورات وعلى العقوبات المتعلّقة بمخالفة قواعد المهنة. ومن أبرز التعديلات إلغاء السماح للأجانب بممارسة هذه المهنة في لبنان حتّى لدى توفّر شروط المعاملة بالمثل في دولهم، الذي كان ضمن اقتراح القانون الأساسي. ومن غير المفهوم الفارق لهذه الناحية بين هذا القانون والقوانين الأخرى التي نظّمت ممارسة مهن أخرى والتي استعرضناها.

51. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الإستثنائية: (+) اتّفاقية للحدّ من تغيير المناخ (-) القاعدة الإثنَي عشرية، الإقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية»، موقع المفكّرة القانونية، 8 آذار 2019.

52. ويُعنى بذلك «كلّ عمل يرمي إلى تقويم جسم الإنسان أو أحد أعضائه أو إلى تمسيده أو تأهيله إثر إصابة في العمود الفقري».

الفصل 10:

البلديّات واللامركزيّة

توسيع صلاحيّات البلديّات بشأن المعاملات الفنّية الهندسية

على الرغم من ضرورة وأهمّيّة إصلاح الحوكمة المحلّية في لبنان وتحصينها عبر إقرار القوانين المتعلّقة بها، اكتفى المجلس النيابي بالتصديق على قوانين سطحية في هذا المجال، لا تصبّ حقيقةً في سبيل تحقيق الهدف المنشود. وذلك دليل على أنّ تحقيق اللامركزية التي تلبّي الاحتياجات المحلّية ليست ضمن أولويّات السلطة التشريعية في لبنان.

ويشكّل المرسوم الاشتراعي رقم 118/1977 تاريخ 1977/6/30 وتعديلاته، الإطار القانوني الذي ينظّم عمل البلديّات في لبنان والذي يمنحها، ضمن نطاقها، صلاحيّات واسعة ومهمّة على مختلِف الأصعدة.

غير أنّ البلديّات لا تزال تفتقر حتّى اليوم لكافّة القدرات من أجل الممارسة العملية والفعلية لتلك الصلاحيّات الواسعة. وتمثّل البلديّات في لبنان «الصورة الوحيدة للإدارة اللامركزية الإقليمية»،[53] حيث تملك الشخصيّة المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتعمل تحت وصاية أو رقابة السلطة المركزية، وتسعى إلى تحقيق المنفعة العامّة المحلّيّة.

وقد صدَّق البرلمان على ثمانية قوانين مرتبطة بالبلديّات واللامركزيّة خلال عامَيْ 2019-2020.

1. تعديل شروط تعيين القائمقام

في تاريخ 2019/7/9، صدّق مجلس النوّاب على القانون رقم 142 الرامي إلى تعديل المادّة 29 من المرسوم الاشتراعي رقم 116 تاريخ 1959/6/12 وتعديلاته (النظام الإداري)، المتعلّقة بشروط تعيين القائمقام.

وكانت المادّة 29 في صيغتها القديمة قد نصّت على أنّه «يُعيَّن القائمقام من بين خرّيجي قسم الإدارة والشؤون الخارجية من الدرجة العليا في المعهد الوطني للإدارة والإنماء أو من بين موظّفي الفئة الثالثة على الأقلّ في الإدارات العامّة الذين يحملون إجازة في الحقوق وقضوا سنتَيْن على الأقلّ في الخدمة في الفئة المذكورة بعد نيلهم الإجازة في الحقوق». إلّا أنّ وظيفة القائمقام لم تعد من وظائف الفئة الثالثة في الملاك الإداري العامّ، وأصبحت حالياً من وظائف الفئة الثانية في هذا الملاك. كما إنّ قسم الإدارة العامّة والشؤون الخارجية في المعهد الوطني للإدارة والإنماء قد حلّت محلّه الدرجة العليا في المعهد الوطني للإدارة التي تُعِدّ للوظائف الثالثة. فجاء القانون ليكيّف شروط التعيين وتتلاءم مع هذا التحوّل، كالآتي: «يُعيَّن القائمقام من بين موظّفي الفئة الثالثة في الملاك الإداري العامّ من الدرجة الخامسة على الأقلّ الذين تجاوزوا الخامسة والثلاثين من العمر وأنهوا بنجاح الدورة التدريبية المؤهِّلة للترفيع إلى الفئة الثانية، على أن يكونوا من حملة الإجازة في الحقوق اللبنانية أو من خرّيجي المعهد الوطني للإدارة من الدرجة العليا من فرع الإعداد لوظائف الفئة الثالثة الإدارية – قسم الإدارة العامّة والقانون [...]». وقد أضاف القانون المصدَّق عليه رقم 152/2019 «إمكانيّة التعيين من بين «موظّفي الفئة الثالثة الذين أمضوا في هذه الفئة أكثر من عشر سنوات خدمة فعلية ويحملون أيّاً من الإجازات التالية «العلوم السياسية والإدارية، إدارة الأعمال، العلوم المالية، العلوم الإدارية، العلوم الاقتصادية»، وذلك لكون وظيفة القائمقام تفترض في مَن يشغلها أن يتمتّع بالخبرة والمعرفة الإدارية والقانونية الضرورية، حسبما جاء في الأسباب الموجبة للقانون.

53. زهوان الصديق، «البلديّات في مواجهة كورونا»، موقع المفكّرة القانونية، 4 شباط 2021.

ملاحظات: يُعتبَر القانون الذي أُقرّ إيجابياً، إذ إنّ مهامّ وظيفة القائمقام تُعتبَر من ضمن مواقع المسؤوليّة الكبرى في الإدارة العامّة، التي تتطلّب مِمَّن يشغلها أن يتمتّع بالصفات المذكورة.

المناقشات النيابية: لم تحصل نقاشات نيابية تُذكَر حول القانون.

2. توسيع صلاحيّات البلديّات بشأن المعاملات الفنّية الهندسية

في تاريخ 2019/10/15، صدَّق مجلس النوّاب القانون رقم 152 المتعلّق بتعديل المادّة 138 من المرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 1977/6/30 (قانون البلديّات).

ففي حين كانت المادّة 138 تنصّ سابقاً على إجراء جميع المعاملات الفنّية الهندسية في المكاتب الفنّية لفروع التنظيم المدني في الأقضية باستثناء بلدتَيْ بيروت وطرابلس، وفي الأماكن التي لم تنشأ فيها اتّحادات وأجهزتها الهندسية، جاء القانون الجديد (152/2019) ليعدّل تلك المادّة موسّعاً نطاق الاستثناءات، حيث أصبحت تنصّ على إجراء جميع المعاملات الفنّية الهندسية في المكاتب الفنّية لفروع التنظيم المدني في الأقضية باستثناء بلديّة بيروت وبلديّات مراكز المحافظات وسائر الاتّحادات البلدية التي لدى كل منها مكاتب وأجهزة هندسية. فيكون بالتالي قد وسّع القانون الجديد صلاحيّات البلديّات في هذا المجال – وهي صلاحيّات كانت أصلاً معطاة لها في قانون البلديّات –، وضيّق نطاق عمل المكاتب الفنّية للتنظيم المدني في الأقضية. أمّا المعاملات الفنّية التي تقتضي استصدار مراسيم بشأنها لتصبح نافذة فتجري في المديريّة العامّة للتنظيم المدني.

ملاحظات: تكمن أهمّيّة هذا القانون في تعزيز البلديّة كإدارة محلّية وتمكينها من ممارسة الصلاحيّات الواسعة في إطار التنظيم المدني التي يخوّلها إيّاها القانون، والإفادة من طاقات عديدة توازي حاجات المقيمين في النطاق البلدي. بخاصّة أنّ قانون البلديّات (المرسوم الاشتراعي رقم 118/1977) قد حدّد أعضاء المجالس البلدية تبعاً لأعداد الأهالي المسجَّلين فيها في سبيل تحقيق تمثيل متوازن وعادل ومتناسب بينهم، بحسب ما ورد في الأسباب الموجبة للقانون.

المناقشات النيابية: لم تحصل نقاشات نيابية تُذكَر حول القانون.

3. إنشاء منطقة عقارية لبلديّة الغبيري

(أعدّ هذا التعليق استوديو أشغال عامّة)

صدّق البرلمان في جلسة 2020/12/21[54] قانون إنشاء منطقة عقارية لبلدية الغبيري (القانون 203/2020)، بناء على اقتراح مقدَّم من النوّاب علي بزّي من كتلة التنمية والتحرير وبلال فرحات وعلي عمّار من كتلة الوفاء للمقاومة. ويتضمّن القانون، بالتفصيل، أرقام العقارات التي تحدّد نطاق المنطقة العقارية المنوي إنشاؤها، كما يتضمّن إعفاء «مالكي العقارات من رسوم استبدال سنداتهم مدّة سنتَيْن من تاريخ نفاذ القانون». ونُشر القانون رقم 203 الذي يرمي إلى إنشاء منطقة عقارية لبلديّة الغبيري في الجريدة الرسمية في تاريخ 2021/1/7. وبهذا بات للغبيري منطقة عقارية مثل باقي المناطق.

54. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يراقب السرّيّة المدمّرة بخفر»، موقع المفكّرة القانونية، 23 كانون الأوّل 2020.

جاءت أسباب القانون الموجبة لتبرّر تقديمه بعوامل عدّة أهمّها:

- بعد انسلاخ بلدة الشيّاح عن بلدية الشيّاح-غبيري في العام 1956، ورغم نشأة البلديّة، لا تزال «بعض العقارات التي تقع في نطاق الغبيري ومنطقتها العقارية تُصنَّف في منطقة الشيّاح العقارية لغاية اليوم»، وعليه يأتي القانون تلبية لضرورة تنظيم «الوضع العقاري لبلديّة الغبيري انسجاماً مع القوانين والأنظمة المرعيّة الإجراء».

- استند القانون إلى المادّتَيْن 3 و6 من القرار رقم 26/1188 اللتَيْن تنصّان على أنّ كلّ قرية أو مدينة تؤلّف بحدودها منطقة عقارية ومن الجائز أن تشمل المدينة الواحدة عدّة مناطق عقارية؛ وعلى أن تتابع أعمال التحرير والتحديد قرية قرية في كلّ قضاء أو محافظة، ومنطقة منطقة في المدن.

- موافقة بلديّة الشيّاح على الحدود (كما هو الواقع حالياً).

ملاحظات: في زمن المتصرّفيّة، كانت الغبيري تتبع إدارياً لبلدية الشيّاح التي شُكِّلَت في العام 1889، وكانت تضمّ عين الرمّانة، الشيّاح، الغبيري، وحارة حريك، لتنضمّ إليها برج البراجنة عام 1906. في مطلع العام 1922، نجحت كلٌّ من برج البراجنة وحارة حريك في الانفصال عن بلديّة الشيّاح مع تحديد نطاقها الجغرافي، كما ومنطقتها العقارية، وبقيت الغبيري والشيّاح ضمن بلديّة واحدة، إلى أن قُسِّمَت البلدة والبلديّة إدارياً إلى شطرَيْن، وذلك بموجب مرسوم من رئيس الجمهوريّة كميل شمعون عام 1956. غير أنّ المرسوم لم يلحظ إنشاء منطقة عقارية باسم «الغبيري العقارية» وبقيت كلّ العقارات الواقعة ضمن نطاق هذه البلديّة، تقع ضمن منطقة «الشيّاح العقارية».

منذ ذلك الحين لم تُنظَّم المنطقة عقارياً. فقد توالى رؤساء البلدية ولم يُطالبوا بإنشاء منطقة عقارية لبلدية الغبيري. مع استلام المجلس البلدي الأخير مهامّه عام 2016، بدأ العمل على هذا الملفّ وتمّت متابعته مع العديد من النوّاب[55] وصولًا إلى إقراره.

في طَور نتائج القانون، تُصبح العقارات منظّمة، ما يُساعد على الحفاظ على حقوق البلديّة وحقوق أصحاب الملكيّة ويساعد في تحصيل الحقوق المالية بطريقة واضحة. فهو ينظّم عمل البلديّة الإداري والعقاري تجاه سائر السلطات الرسمية. فمِن الناحية المعنوية، وبحسب رئيس البلديّة الحالي، أصبح للبلديّة «هويّة» عقارية. أمّا من الناحية الإدارية والمالية، تكمن أهمّيّته لجهة العائدات البلديّة من الدولة اللبنانية من خلال الصندوق البلدي المستقلّ. فبحسب قانون الرسوم والعلاوات البلدية رقم 1988/60 الصادر في 12 آب سنة 1988 وتعديلاته، الذي يحدّد الرسوم والعلاوات البلدية التي تستوفيها البلديّة مباشرة[56] وتلك التي تُستوفى لحسابها[57]، تُستوفى الرسوم المباشِرة بحسب النطاق البلدي. أمّا الرسوم غير المباشِرة فتُوزَّع على أساس عدد

55. النوّاب الذين اقترحوا القانون هم: علي بزّي (أمل)، بلال فرحات وعلي عمّار (حزب الله) وبمساعدة فادي علامة.

56. رسوم على القيمة التأجيرية، رسم على أماكن الاجتماع وأندية المراهنات، رسم على الإعلان، رسم إشغال الأملاك العمومية البلدية، رسم على محلّات ومحطّات توزيع المحروقات السائلة، رسم على المؤسّسات المصنَّفة، رسم على المزايدات، رسم على مهن التجوّل، رسم على الذبيحة، رسم الدخول إلى الأماكن العامّة البلدية (الأماكن الأثرية والسياحية)، رسم تسجيل عقود الإيجارات، رسم الترخيص بالبناء، رسوم المجارير والأرصفة، رسم على الإفادات والبيانات والدروس الفنّية، تعويض الناشئ عن التحسين، رسم خاصّ على الموادّ القابلة للاشتعال والانفجار.

57. ضريبة على الأملاك المبنية، ضريبة على أرباح المهن التجارية والصناعية وغير التجارية، رسم الانتقال على التركات والوصايا والهبات، رسوم التسجيل العقارية على أنواعها (إفراز أرض، إفراز حقوق مختلفة، إنشاءات أو إضافة إنشاءات وإفراز، بيع، تأمين، مقاسمة)، رسوم المحروقات السائلة، رسم مرفأ عن السلع المُستورَدة بحراً وبرّاً وجوّاً، رسم على أقساط عقود التأمين، رسوم تسجيل السيّارات والمركبات الآلية والدرّاجات الآلية، رسوم على بعض السلع المُستورَدة (كحول، أسماك، لحوم...)، عائدات الهاتف، اشتراك كهرباء، اشتراك مياه، رسم التبغ والتنباك والسيكار.

السكّان المُقيَّدين في سجلّات الأحوال الشخصية وعلى أساس الحاصل الفعلي للرسوم المباشِرة لكلّ بلديّة. غير أنّ التداخل الجغرافي بين الغبيري والشيّاح وعدم وجود منطقة عقارية مستقلّة للغبيري فتح المجال أمام حصول أخطاء تحرم البلديّة من بعض العائدات التي تستوفيها بشكلٍ غير مباشِر. فعلى سبيل المثال يُرَدّ العديد من معاملات الوزارات، أو المراجع الأمنية للسؤال عن عقار ما، إلى بلديّة الغبيري ويكون هذا العقار ضمن النطاق البلدي لبلدة الشيّاح، والعكس صحيح، حيث تُعاد المعاملة إلى الجهة المرسِلة ما يشكلّ عامل إرباك على الصعيد الإداري. وكما حصلت أخطاء على الصعيد الإداري، فكذلك من الممكن أن تحصل أخطاء على الصعيد المالي.[58] فبذلك يضع هذا القانون حدّاً أمام أيّ هامش خطأ نتج عن عدم تنظيم المنطقة عقارياً.

على أهمّيّته من الناحية التنظيمية والإدارية، يفتح هذا القانون نقاشاً أعمق يتعلّق بشكلٍ مباشر بمنطقة الغبيري، وتاريخها، وحدودها الجغرافية التي تبدّلت عبر الزمن. فقد كانت الغبيري رمزاً للأزمة السياسية العميقة التي أحدثها التغيير الديموغرافي للمجتمع في منطقة الساحل، وأصبحت بعدها صورةً للنزاعات السياسية التي تهدف إلى السيطرة على هذه المنطقة الاستراتيجية.

كانت بلديّة الشيّاح، كما ذكرنا سابقاً، تشمل منطقة الشيّاح والغبيري. وكانت بذلك، تضمّ بالإضافة إلى «حيّ الكنيسة»، أي حيّ كنيسة مار مخايل، الأحياء التالية: كرم الزيتون، عين الرمّانة، حارة المجادلة، بئر العبد، الغبيري، بير حسن، منطقة الجناح الرملية المحاذية للبحر والواقعة بين الرملة البيضاء والأوزاعي. شهدت الشيّاح حركة سكّانية واسعة جرّاء التحوّلات التي طرأت عليها وموجات التهجير المتكرّرة منها وإليها. أولى تلك الموجات تعود إلى فترة الانتداب الفرنسي، عندما انتقل عدد من العائلات الشيعية من بعلبك، والجنوب والجبل (صور وريّاق) واستقرّت في ضواحي الشيّاح وشكّلت حيّ الغبيري.

اتّفق وجهاء الطائفتَين المارونية والشيعية، بشكل غير رسمي وعلى أساس تعداد عام 1932، على تخصيص مقاعد في المجلس البلدي لكلّ طائفة، بما يتناسب مع ديموغرافيا الطائفتَيْن. مع تزايد النزوح بين عامَيْ 1940 و1950، تغيّر هذا التوازن. وبذلك أصرّ وجهاء الغبيري على أنّ عدد المهاجرين من الطائفة الشيعية قد تزايد مقارنة بالطائفة المارونية، واشتكوا من كون البلديّة تقوم بمعظم نفقاتها ومشاريعها في الشيّاح. من ناحية أخرى، ضغط السكّان الجدد على البلديّة للتسجيل والحصول على حقّ التصويت.

وعلى إثر الانتخابات النيابية التي أظهرت نسبة المقترعين من الطائفة الشيعية، جرت مفاوضات بين الطرفَيْن، توصّلا من خلالها إلى اتّفاق غير رسمي، بأن يكون للمسيحيين خمسة أعضاء في المجلس البلدي بما فيهم الرئيس وستّة مسلمين. أدّى هذا التوازن الهشّ إلى تعطيل قدرة البلديّة على القيام بأيّ مشاريع بين عام 1953 وعام 1955، وانتهى الأمر بالموافقة على تقسيم البلديّة إلى قسمَيْن: أحدهما بأغلبيّة شيعية في الغبيري والآخر بأغلبيّة مارونية في الشيّاح. بذلك، تمّ اقتطاع حيّ الغبيري وبير حسن مع قسم من الجناح وجعلها بلدة قائمة بذاتها وإنشاء بلديّة خاصّة بها على عقارات الشيّاح، ثمّ اقتسام المشاع بين الشيّاح والغبيري وحارة حريك والوقف الماروني، بموجب مرسوم رقم 11148 في تاريخ 1956/1/9.

بقيت الحدود بين البلديّتين غير واضحة. وفي حين كانت طريق صيدا القديم الخطّ الفاصل بينهما فإنّ العديد من الأحياء كانت مختلطة، بالأخّص تلك القريبة من كنيسة مار مخايل. وكان من غير الممكن بالنسبة إلى

58. رئيس بلديّة الغبيري الاستاذ معن خليل، مقابلة شخصية، بلديّة الغبيري، الخميس 1 آذار 2021.

المسيحيين التخلّي عن الكنيسة، كما كانت الكثير من الأراضي في جانب الغبيري ملكاً للمسيحيين. فَنَصّ الاتّفاق النهائي على إبقاء حيّ مار مخايل في الشيّاح رغم وجود سكّان من الطائفة الشيعية، والسماح للمسيحيين القاطنين في جانب الغبيري، بدفع ضرائب الأملاك والأراضي على أراضيهم إلى بلدية الشيّاح. سياسياً الشيعة يصوّتون في الغبيري، أمّا الموارنة ففي الشياح.

أمّا الحدث المفصلي الثاني من تاريخ الغبيري فكان الانتخابات البلديّة لعام 1998. خلال الحرب وحتّى الانتخابات البلدية لعام 1998، سيطرت على بلديّة الغبيري الميليشيات التي استخدمتها كمصدر لتوزيع الخدمات. اشتهرت البلدية في ذلك الوقت بالفساد والزبائنية المرتبطة بحركة أمل. أمّا بعد الحرب، فقد انقسمت الضاحية الجنوبية إلى منطقتَيْ نفوذ لحزبَيْ الطائفة الشيعية، حزب الله وحركة أمل. فكان الجزء الشرقي منها الذي يضمّ برج البراجنة والمريجة وحارة حريك والغبيري يخضع لسيطرة حزب الله.

في الانتخابات البلدية لعام 1998، التي أتت بعد ثلاثة عقود من الانتخابات البلدية السابقة، شاركت معظم الأحزاب والشخصيّات اللبنانية، بكامل قدراتها. بالنسبة إلى حزب الله، مثّلت الانتخابات البلدية في الضواحي الجنوبية معركة أساسية، فألقى بثقله فيها، لأنّ فوزه في المجالس البلدية سيوفّر له الفرصة الأولى للمشاركة في السلطة التنفيذية، إذا أخذنا بعين الاعتبار استقلاليّة المجالس البلدية النسبية عن الحكومة، فهذا سيؤمّن للحزب القدر الأكبر من النفوذ السياسي والاجتماعي والاقتصادي في أوساط شيعة لبنان. فرأى حزب الله، الغائب عن حكومات ما بعد الحرب، السيطرة على البلديّات وسيلة مهمّة لتثبيت نفسه في عدد من المفاوضات السياسية التي يُستبعَد منها بشكل منهجي لصالح «منافسه» أمل. ففي التسعينيّات، عندما ركّزت مشاريع رئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري على هذه المنطقة من خلال مشروع «إليسار»،[59] اكتسبت بلديّات الضواحي الجنوبية أهمّيّة استراتيجية في نظر حزب الله.

في مواجهة قائمة «الولاء والتنمية» لحزب الله، شكّل بعض الفاعلين السياسيين المحلّيين قائمة «إرادة أبناء الغبيري» المبنيّة على ائتلاف من العشائر العائلية بدعم من حركة أمل ومن رئيس الوزراء رفيق الحريري[60] بالإضافة إلى شخصيّات سياسية محلّية.[61] في المقابل، نجح حزب الله في التحالف مع العائلات الأصلية. وهكذا انقسمت تلك العائلات[62] خلال الانتخابات بين حزب الله وأمل.

كان فوز حزب الله الساحق في تلك الانتخابات في بلديّات الضاحية الجنوبية لافتاً، في منطقة تسيطر عليها بشكل أو بآخر حركة أمل والعشائر العائلية. فقد فازت لائحته كاملة في مجلس البلديّة، في منطقة تُعَدّ الثانية

59. كان هذا المشروع من المشاريع الخاصّة لرئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري في الضاحية الجنوبية، تحديداً في المنطقة الرملية لترسيخ نفسه سياسياً في هذه المنطقة الاستراتيجية. في حزيران 1995، وبموجب مرسوم، أُنشئت المؤسّسة العامة لترتيب منطقة الضاحية الجنوبية الغربية لمدينة بيروت، أي ما يُعرَف باسم مشروع «إليسار». لم يكن جائزاً أن تبقى المنطقة الواقعة بين المطار والعاصمة شاهدة على إفرازات الحرب، فكان القرار تنمية تلك المناطق من خلال توسيع مشروع إعمار العاصمة ليمتدّ إلى الضواحي. توقّف المشروع لسنوات عديدة لأسباب سياسية ومالية.

60. في مقال نوال نصر في جريدة «البلد» في تاريخ 29 شباط 2004. يُتّهم حزب الله بأنّه تلقى دعماً ضمنياً من الحريري من خلال الموقف المختلَط لباسم السبع - الذي أيّد رسمياً قائمة «إرادة أبناء الغبيري» - وتمّ تجنيس 800 شخص صوّتوا في هذه الانتخابات. تقديراً لرئيس الوزراء الذي سهّل عمليّة تجنيسهم وتسجيلهم في الغبيري، قام هؤلاء بالتصويت لقائمة حزب الله. كلّ هذا يعني تفاهماً بين حزب الله والحريري بشأن الحاجة إلى مقاربة سريعة وجذرية في منطقة الرمال، وتقاطع وجهات نظرهم حول ضرورة التعامل مع «أحزمة البؤس» الموجودة في الغبيري.

61. مثل باسم السبع وصلاح الحركة ورياض رعد.

62. مثل عائلة فرحات، علامة، كنج، خليل...

في لبنان من حيث المساحة والإمكانيّات المالية. مُنح حزب الله الشرعية التمثيلية الرسمية التي كان يسعى إليها، بالإضافة إلى شرعيّته الوطنية كعلامة مقاومة للاحتلال الإسرائيلي في جنوب لبنان. وهذا ما منحه سيطرة على الضاحية الجنوبية. ويمكن القول إنّ رئيس مجلس النوّاب نبيه بري مُني بخسارة كبيرة في هذه المنطقة، ومعه رئيس الحكومة رفيق الحريري.

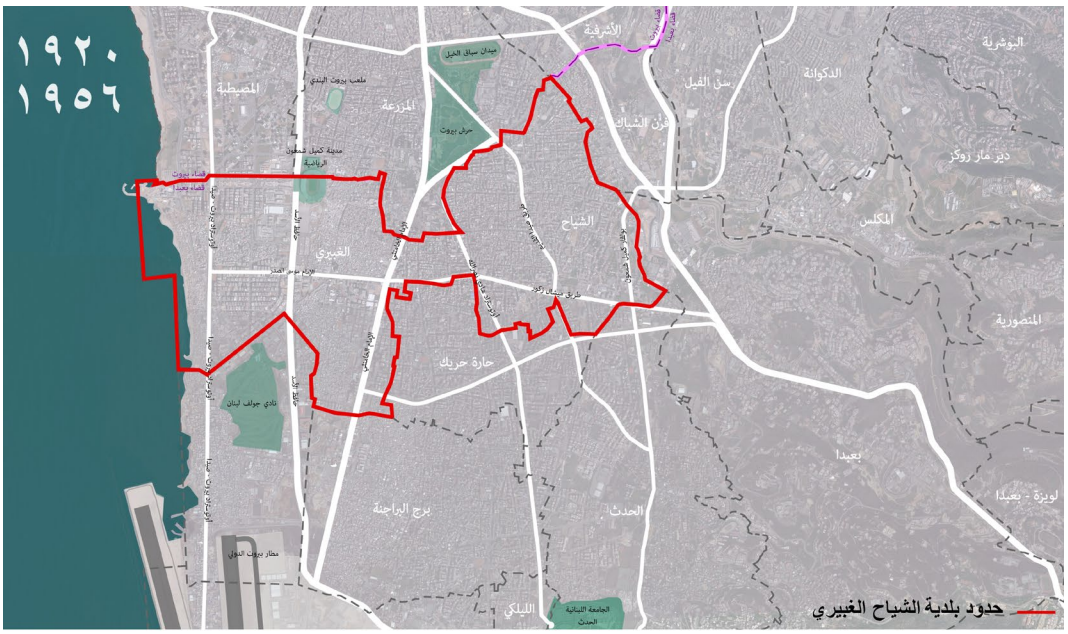
وأخيراً، شهدت الغبيري عام 2016، تعديلاً جديداً في نطاقها البلدي، حيث تمّ ترسيم الحدود بين الغبيري وبرج البراجنة، بعدما تنازلت بلديّة برج البراجنة عن منطقة الغولف لمصلحة بلديّة الغبيري،[63] إثر تدخّل فعاليّات حزبية. فلجأت البلديّتان، إلى ترسيم حدود جديدة بالتراضي. واتّفقتا على تقسيم منطقة الأوزاعي إلى جزأَيْن. الجزء الأوّل، يبدأ من منطقة الغولف ويصل إلى مقام الإمام الأوزاعي، أصبح ضمن نطاق بلديّة الغبيري. والجزء الثاني، يمتدّ من المنطقة الواقعة على الجهة الشمالية عند طريق المطار القديم في اتّجاه بيروت، ويقع تحت إدارة بلديّة برج البراجنة. وفي الوقت نفسه بدأ العمل على تنظيم المنطقة عقارياً عبر القانون 203 الذي أُقرّ.

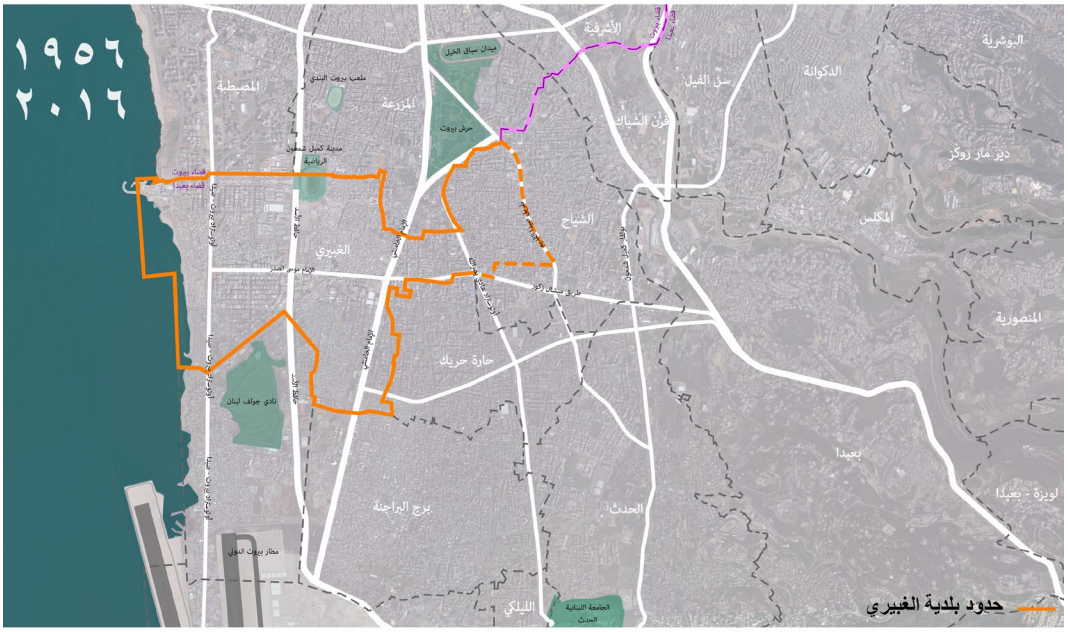
سعت بلديّة الغبيري، منذ سيطرة حزب الله عليها، إلى تقديم نفسها على أنّها فاعل يأخذ زمام المبادرة من دون انتظار الدولة. في المقابل، تدعو السكان إلى الاتّحاد حولها، فتضفي الشرعية على نهجها. فقد عملت على إعادة بناء تاريخ الغبيري لتعزيز الهويّة المجتمعية التي تسمح بتجاوز الانقسام بين الأهالي والمهاجرين. أمّا الفترة التي شكّلت فيها الغبيري والشيّاح البلديّة نفسها، فغائبة تماماً عن تاريخ الغبيري، إلى جانب فترة ما قبل الحرب، عندما شهدت الغبيري نشاطاً صناعياً وترفيهياً كبيراً، فمسألة تهميش السكّان المهاجرين كانت الطاغية على الخطاب السياسي، وفكرة أنّ الدين لم يكن دائماً أساس الهويّة المناطقية لا تتناسب مع خطّة حزب الله للغبيري. وكان الإصرار على موضوع الأحياء غير الرسمية وتهميشها من قِبل الدولة، يهدف أيضاً إلى التأكيد على الرسالة الموحَّدة لحزب الله كحركة لتنظيم المجتمع. فمِن اللافت أخيراً، وعند النظر إلى الأهمّيّة الاستراتيجية التي تتحلّى بها منطقة الغبيري، تقاعس البلديّات منذ عام 1998 عن المطالبة بالتنظيم العقاري للمنطقة.

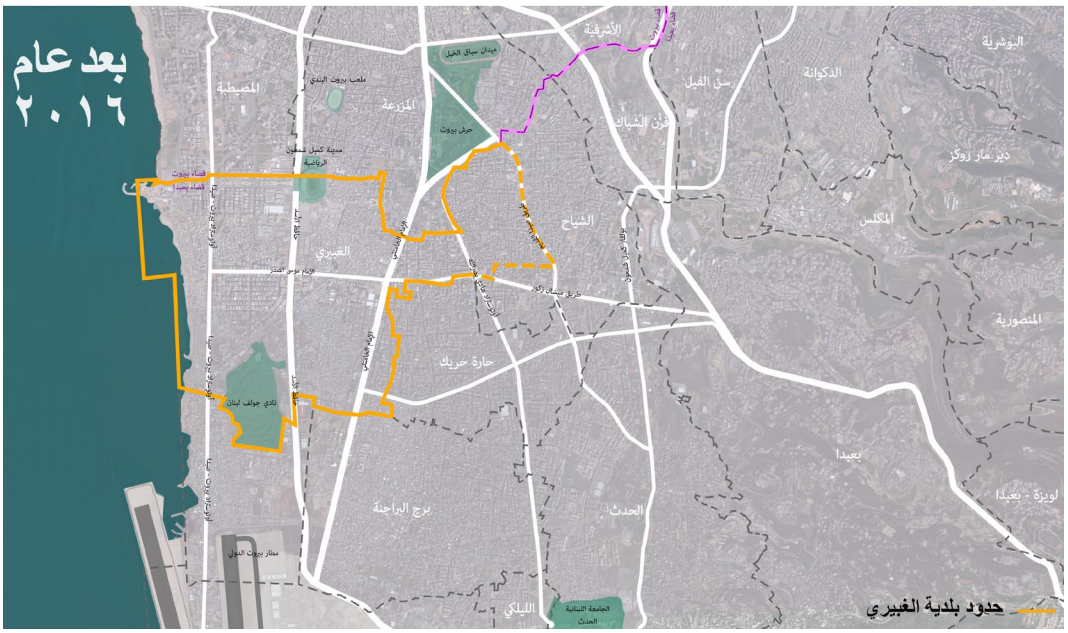
المناقشات النيابية: خلال النقاشات،[64] اعتبر النائب سمير الجسر أنّ الاقتراح قد أُقرّ من لجنة الدفاع ولكنّ من شأنه أن يسبّب التباساً بين العقارات، وطلب تضمينه جداول بالعقارات. أمّا النائب فادي علامة فشدّد على أهمّيّة هذا الاقتراح مشيراً إلى وجود اتّفاق بين البلديّتَيْن المعنيّتَيْن به. وطُرح الاقتراح على التصويت وصُدِّق معدَّلاً بإضافة مادّة تتضمّن جداول بالعقارات.

63. في العام 1974، اتّخذ مجلس بلديّة برج البراجنة قراراً طلب بموجبه من محافظ جبل لبنان، تحديد النطاق الإداري للبلدة. وبعد تحديد النطاق لكلٍّ من برج البراجنة والغبيري، تمّ التوقيع على رسم لخرائط تُبيِّن حدودهما. ثمّ أصدر وزير الداخلية رشيد الصلح قراراً مثبّتاً ترسيم الحدود ومصنّفاً منطقة الأوزاعي ضمن النطاق الإداري لبلدة برج البراجنة. لم ترضَ بلديّة الغبيري بالقرار. تقدّمت بدعوى أمام مجلس شورى الدولة في العام 1975، تطلب بموجبها إبطاله. وفي العام 2003، أُبطل القرار فعليّاً لأنّ وزير الداخلية غير مخوَّل قانوناً بضم أو سلخ جزء من نطاق بلديّة ما لمصلحة بلديّة أخرى، حيث يقتضي ذلك إصدار مرسومٍ من مجلس الوزراء. غير أنّ القرار لم يُنفَّذ.

64. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يراقب السرّيّة المدمّرة بخفر»، 23 كانون الأوّل 2020.


١٩٢٠
١٩٥٦
حدود بلدية الشياح الغبيري


١٩٥٦
٢٠١٦
حدود بلدية الغبيري


بعد عام
٢٠١٦
حدود بلدية الغبيري

4. استبدال وتصحيح أسماء قرى

صدّق البرلمان في عامَيْ 2019 و2020 على خمسة قوانين من أجل استبدال أسماء قرى، بحيث تمّ تعديلها بسبب وجود خطأ مطبعي، أو من أجل اعتماد التسمية المتعارَف عليها بين الأهالي، وفي القيود الرسمية كالقيود العقارية وسجلّات النفوس وغيرها.

- فصدّق مجلس النوّاب في تاريخ 2020/5/8 على القانون رقم 173 الذي استبدل اسم قرية «شير حيرين» في محافظة عكّار في قضاء عكّار باسم قرية «شير حميرين»، وذلك تصحيحاً للخطأ المطبعي وتداركاً للتناقض الحاصل بين المستندات الرسمية العائدة للقرية ومنعاً للالتباس، حسبما جاء في الأسباب الموجبة للقانون.

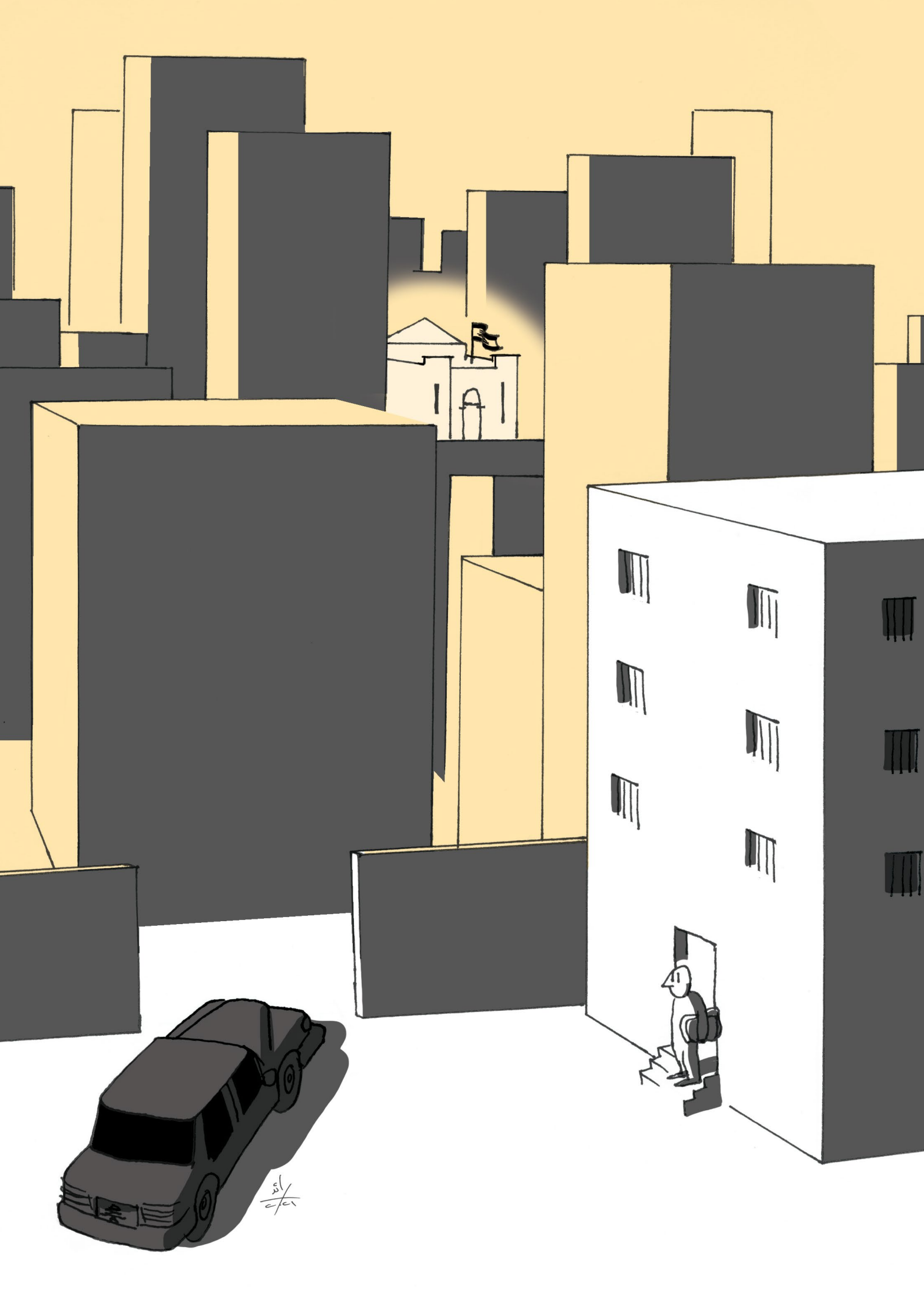
- كما صدّق على القانون رقم 172 في تاريخ 2020/5/8 الذي استبدل اسم قرية «عين القبو ودير مار سمعان» في قضاء المتن في محافظة جبل لبنان، ليصبح «عين القبو»، وذلك تصحيحاً للخطأ وتداركاً للتناقض الحاصل بين المستندات الرسمية العائدة للقرية ومنعاً للالتباس، حسبما جاء في الأسباب الموجبة للقانون.

- كذلك، صدّق على القانون رقم 195 في تاريخ 2020/6/10 الذي استبدل اسم قرية «بشتليدا» في محافظة جبل لبنان، قضاء جبيل، باسم قرية «بشتليدا وفدار»، وذلك استناداً إلى وثائق ثبوتية رسمية، مع الإبقاء على التسمية في قيود السجلّ العقاري بدون تعديل.

- أيضاً، صدّق على القانون رقم 209 في تاريخ 2020/1/30 الرامي إلى استبدال اسم قرية «زعربتغرين» باسم «زغربتغرين» في محافظة الشمال - قضاء المنية الضنّيّة.

- كما صدّق في 2020/12/21 على القانون رقم 201 الذي استبدل اسم قرية «عرمتي» في قضاء جزّين في محافظة لبنان الجنوبي باسم قرية «عرمتى»، وذلك تماشياً مع المستندات الرسمية الواردة على السجلّات العقارية وفي قيود الأحوال الشخصية ومنعاً للالتباس، بحسب ما ورد في الأسباب الموجبة للقانون.

الباب الثاني:
مكافحة الفساد ونقيضها



الفصل 11:
مكافحة الفساد والشفافيّة

إنجازات تشريعية في موازاة التمسّك بالحصانة والسرّيّة

مع اندلاع انتفاضة 17 تشرين الأوّل 2019، وتزامناً مع انكشاف دخول لبنان في أسوأ الأزمات التي عرفها في تاريخه نتيجة انهيار المنظومة المالية والاقتصادية التي قامت آخر ثلاثة عقود، بات عنوان «مكافحة الفساد» لحماية ما تبقّى من مقوّمات الدولة، الذي ارتبط بدعوة إلى تغيير جذري في هذه المنظومة، أحد المطالب الأساسية للمجتمع.

وإذ بدأ عام 2019 تحت عنوان محاولة السلطة اللبنانية إقناع المجتمع الدولي بجِدِّيّة سعيِها إلى إصلاح النظام ومكافحة الفساد بهدف الحصول على أموال «سيدر»، أخذت الأمور منحًى مختلفاً بعد 17 تشرين. فسرعان ما تلقّف أركان السلطة، ومنها البرلمان، خطاب «مكافحة الفساد» في محاولة لاستيعاب الشارع في المراحل الأولى التي أعقبتْ 17 تشرين. ومع تلاشي الانتفاضة، خصوصاً بعد جائحة كورونا، عاد همّ البرلمان الأوّل إلى إرسال الإشارات إلى الخارج (من هيئات ودول دخلت على خطّ الأزمة اللبنانية)، بأنّ السلطة فهمت وتغيّرت وباشرت «الإصلاحات» الموضوعة كشرط لتلقّي المساعدات والدعم اللذَيْن باتا ضروريَّيْن لإعادة ترتيب هذه السلطة وضعيّتَها ما بعد الانهيار.

وعليه، سارع العديد من النوّاب إلى تقديم اقتراحات تتصدّى لعنوان مكافحة الفساد، من اقتراحات عدّة متعلّقة بتعديل نظام السرّيّة المصرفية، أو اقتراح قُدِّم قُبَيْل 17 تشرين يتعلّق باسترداد الأموال المنهوبة، أو اقتراحات متعلّقة بتعزيز الشفافيّة في الشراء العامّ، أو إنشاء نيابة عامّة متخصِّصة في مكافحة الفساد، أو اقتراحات لتخطّي ذريعة الحصانة الدستورية للوزراء (وهي لزوم ما لا يلزم). كما سارع البرلمان إلى إخراج اقتراحات من جعبته، نامت سنوات في الأدراج أو الإسراع في إنجاز اقتراحات طال انتظارها، أبرزها تعديل قانون الإثراء غير المشروع وقانون مكافحة الفساد في القطاع العامّ وتشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

ورغم ضجيج برلماني رافق عامَيْ 2019 و2020 حول «جدّيّة مكافحة الفساد»، أتت الغلّة ضئيلة. فأُقرّت خمسة قوانين فقط (كلّها في عام 2020 بعد إعادة رئيس الجمهوريّة قانون مكافحة الفساد وإنشاء الهيئة إلى البرلمان بعد إقراره عام 2019) وهي قانون مكافحة الفساد في القطاع العامّ وإنشاء الهيئة؛ وتعديل قانون الإثراء غير المشروع والتصريح عن الذمّة المالية والمصالح؛ وتوسيع حماية كاشفي الفساد أمام النيابة العامّة؛ ورفع السرّيّة المصرفية لأغراض التدقيق الجنائي لمدّة سنة؛ وتعديل المادّة 61 من نظام الموظّفين المرتبطة بالحصانة الإدارية. ونشير إلى تصديق البرلمان على قانون رفع السرّيّة المصرفية عن العاملين في القطاع العامّ والمتعاملين معه بعد إفراغه من مضمونه، غير أنّ رئيس الجمهوريّة أعاده إلى البرلمان الذي لم يعمد إلى إعادة التصويت عليه حتّى اليوم.

يبقى الأهمّ في الرسائل الفعلية التي وجّهتها السلطة في مسار «مكافحة الفساد»:

أدرج البرلمان اقتراح قانون العفو العامّ بنداً أوّلاً على جدول أعمال الجلسة التشريعية الأولى التي كان يُفترَض أن تحصل بُعَيْد الانتفاضة (12 تشرين الثاني 2019 التي أجهضها الشارع) في رسالة واضحة إلى الشارع بأنّه لا يجد حرجاً في المزاوجة بين ادّعاء المحاسبة والعفو العامّ رغم التناقض التامّ بين الأمرَيْن؛

أبدى البرلمان تمسُّكاً شديداً بالسرّيّة – وهي درع الفساد الأوّل – من خلال حجب إمكانيّة القضاء رفع السرّيّة المصرفية والإبقاء على السرّيّة في التصاريح عن الثروة؛

اتّسمت المرحلة بعدم تنفيذ القوانين الصادرة، حيث لم تُشكَّل إلى اليوم هيئة مكافحة الفساد بعد قرابة العام على صدور القانون، وحيث يبقى التدقيق الجنائي مُعطَّلاً حتّى اليوم؛

تبقى كلّ هذه التشريعات معطَّلة إن لم يُصَدَّق بأسرع وقت ممكن على قانون استقلاليّة القضاء وشفافيّته بشكل يؤمِّن الضمانات الأساسية للقضاة والقضاء، وهو قانون لا يزال عالقاً في لجنة الإدارة والعدل، كما إنّ طريقة دراسته وإنجازه تبدو بعيدة كلّ البعد عن الشفافيّة. فوجود نيابات عامّة مستقلّة تحديداً، تباشر بملاحقة الفاسدين تمهيداً لمحاسبتهم أمر أساسي، ممّا يحتّم الإسراع بتكريس ضمانات استقلاليّة القضاة والقضاء.

ونعمد في هذا الفصل إلى استعراض ودراسة أبرز القوانين الصادرة المتعلّقة مباشَرةً بمكافحة الفساد، مع العلم أنّنا نحيل القارئ لاستكمال الصورة إلى الفصلَيْن المتعلِّقَيْن بالسلطات والهيئات العامّة (حيث نخصّص مساحة أساسية لدراسة التشريعات المتعلّقة بالقضاء) وبالوظيفة العامّة (حيث نخصّص مساحة لدراسة التشريعات المتعلّقة تحديداً بالفساد الإداري).

1. قانون مكافحة الفساد في القطاع العامّ وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

صدّق مجلس النوّاب في 2019/6/26[65] على اقتراح قانون مكافحة الفساد في القطاع العامّ، لكنّ رئيس الجمهوريّة عاد وَرَدَّه بموجب المرسوم رقم 19/5272 في 2019/7/25. ثمّ صُدِّق القانون المُعاد إلى المجلس مع بعض التعديلات في 2020/5/8[66] ونُشر في الجريدة الرسمية في تاريخ 2020/5/14.

ملاحظات: ممّا لا شكّ فيه أنّ قانون مكافحة الفساد في القطاع العامّ وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (قانون مكافحة الفساد) يُعتبَر القانون الملك في استراتيجيّة مكافحة الفساد، ذلك لأنه يشكّل شرطاً لنفاذ عدد من القوانين، كقانون حماية كاشفي الفساد وقانون حقّ الوصول إلى المعلومات وقانون الشفافيّة في القطاع النفطي وقانون الإثراء غير المشروع المُعدَّل وقانون رفع السرّيّة المصرفية عن العاملين في القطاع العامّ والمتعاملين معه - بعد ردّه من قِبَل رئيس الجمهوريّة - واسترداد الأموال المتأتّية عن الفساد الذي صدر عام 2021. ونسارع إلى القول أنّه، وعلى أهمّيّة القانون الذي طال انتظاره، تكمن أبرز إشكاليّاته في أنّه يكتفي في معظم موادّه (المادّة 5 وما يليها) بذكر كيفيّة تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (الهيئة) ومهامّها وآليّات عملها، فيما يتجنّب توضيح آليّات التعاون بين لبنان وباقي الدول أو توضيح عمل الهيئات التي تتولّى شؤون هذا التعاون، في حين أنّ تنظيم التعاون الدولي، وبخاصّة في مجال الملاحقة واسترداد الأموال المنهوبة، يشكّل أحد أهمّ بنود وأهداف اتّفاقية مكافحة الفساد، التي انحدر وضع القانون منها.

---

65. عماد صائغ، «مغامرات قانون مكافحة الفساد في القطاع العامّ بين المجلس والقصر: طريق وعرة لا بدّ من عبورها»، موقع المفكّرة القانونية، 6 كانون الأوّل 2019.

66. المرجع نفسه.

أخيراً، يتطرّق هذا القانون إلى مكافحة الفساد في القطاع العامّ فقط ولا يشمل نطاقه القطاع الخاصّ وهو ما شكّل أحد أسباب ردّ رئيس الجمهوريّة هذا القانون، على اعتبار أنّ القطاعَيْن مرتبطان ببعضهما وينبغي مقاربة الفساد من نظرة شاملة لا مجتزأة.

وعليه، فإنّ أيّ مناقشة لمدى فعاليّة هذا القانون في مكافحة الفساد ووفقاً للملاحظات التي أبديناها، إنّما هي محجرّد مناقشة لمدى فعاليّة الهيئة المُنشَأة بموجبه بحكم استقلاليّتها وتكوينها وصلاحيّتها في مكافحة الفساد في القطاع العامّ.

أ-تكوين هيئة مكافحة الفساد: إشكالات جدّيّة حول استقلاليّتها وفعاليّتها

يمنح المقترَح الهيئة استقلاليّة تامّة عن أيّ سلطة أخرى، تبعاً لمنحها الاستقلاليّة الإدارية والمالية، إلّا أنّ هذه الاستقلاليّة تبقى شكلية ما لم يُعيَّنْ أعضاؤها الستّة على نحو يضمن استقلاليّتهم وهو ما لا يتحقّق.

فينصّ القانون على تعيين قاضيَيْن متقاعدَيْن تنتخبهما الهيئات العامّة للقضاة العدليين والإداريين والماليين مجتمِعة. ومن شأن آليّة الانتخاب هذه أن تعزّز استقلاليّة هذَيْن العضوَيْن وتحرّرهما من آليّة المحاصصة، حيث يصعب التنبّؤ بما قد ينتج عن انتخابهما من القضاة كافة. وقد أُبقيَ على هذا التعديل رغم اعتراض رئيس الجمهوريّة عليه بردّه بحجّة تعذُّر تطبيقه، بعدما شكّك في إمكانيّة جمع هيئة ناخبة مؤلَّفة من 800 قاضٍ. إلّا أنّ القضاة التأموا جميعاً (من القضاء العدلي والإداري والمالي) في جمعيّة عمومية في حزيران 2021 وانتخبوا عضوَيْ الهيئة.[67]

إلّا أنّ المشكلة الفعلية تكمن في وجوب اختيار قاضيَيْن متقاعدَيْن، علماً أنّ سنّ التقاعد في السلك القضائي هي 68 وليس 64 عاماً كما في سائر الوظائف. فكان من الأفضل، مع «إعلان» مكافحة الفساد كأولويّة اجتماعية وسط إجماع حول انتشار الفساد بشكل واسع، تعيين أعضاء يتميّزون بنشاطهم المهني وقدرتهم على معالجة مئات الملفّات وتحمّل ضغوط العمل.

أمّا العضوان المهنيان وفق القانون هما محام وخبير محاسبة. يُعيَّن العضوان المذكوران من ضمن مجموعة أسماء تقترحها مجالس نقابات المحامين وخبراء المحاسبة على مجلس الوزراء. الأمر الذي يهدّد استقلاليّتهما من زاويتَيْن: الأولى، ترك الخيار واسعاً لمجلس الوزراء لاصطفاء الأعضاء فيما من الأفضل تمكين النقابات من تعيين ممثّليها مباشَرةً؛ الثانية، إمكانيّة التأثير على أعضاء المجالس النقابية، وهو أمر يمكن معالجته من خلال انتخابهما مباشَرةً من قِبل الهيئات العامّة للنقابات المكوَّنة من جميع أعضائها. كما إنّ للمحامين وخبراء المحاسبة دور أساسي في أداء مهامّ الهيئة. ومن هنا، جاز التساؤل حول مدى ملاءمة الاكتفاء بمحام وخبير واحد، في ظلّ التوقعات بوضع الهيئة يدَها على عدد هائل من الملفّات.

وتجدر الإشارة إلى أنّ جهازاً إدارياً متفرّغاً أُلحِقَ يرأسه أمين عام بالهيئة المكوَّنة من ستّة أعضاء، تعيّنه الهيئة بعد مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية. والإشكال يتأتّى هنا من عدم تضمين القانون إنشاء ملاك يسمح للهيئة التصدّي لمهامّها بشكل فعّال.

67. وهما القاضيان المتقاعدان في منصب الشرف كلود كرم وتيريز علّاوي.

ينطبق الانتقاد نفسه في خصوص تعيين عضو آخر من بين ثلاثة أشخاص يسمّيهم وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية. وهذا الأمر إنّما يشكّل خرقاً واضحاً لمبدأ فصل السلطات.

أخيراً يتولّى مجلس الوزراء تعيين عضو من بين ثلاثة أشخاص تسمّيهم «هيئة الرقابة على المصارف». واللافت أنّه لا وجود لأيّ هيئة بهذا الاسم بل ثمّة «لجنة الرقابة على المصارف». وإذا كان المقصود بذلك هذه اللجنة، فإنّ ذلك يطرح إشكاليّة بالنظر إلى اشتراك جمعيّة المصارف في تعيين أحد أعضاء هذه اللجنة، ممّا يجعلها شريكاً غير مباشِر في تعيين أحد أعضاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. وهذا الاختيار مفاجئ جدّاً، وغير مبرَّر لا من الناحية المهنية ولا من الناحية السياسية أو الاجتماعية، فضلاً عن وجود تضارب مصالح تبعاً لاحتمال توَرُّط بعض المصارف في أعمال الفساد التي يُفترَض بالهيئة أن تكافحها.

ب- في ضمان استقلاليّة الهيئة وحيادها

من أهمّ الضوابط الضامنة للاستقلاليّة، التي تمّ المسّ بها في القانون الذي أُقرّ، حجبُ عضويّة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد عن الأعضاء الحاليين والسابقين في الأحزاب اللبنانية. ويُعتبَر سابقاً لغاية تطبيق هذا القانون من كان كذلك قبل خمس سنوات من مدّة تعيينه، وذلك تبعاً لملاحظات رئيس الجمهوريّة التي كانت انتقدت إقصاء الأعضاء الحاليين أو السابقين في الأحزاب بصورة مطلقة. وكان الاقتراح تضمّن موادّ من شأنها تعريض استقلاليّة الهيئة للخطر بحيث أناط الاقتراح بمجلس الوزراء إمكانيّة وقف عمل الهيئة عند «امتناع(ها) الجسيم عن القيام بمهامّها قانوناً أو الإخلال الفادح بها»، بدون تحديد المعنى المقصود بهذه العبارة. وكان من شأن إبهام هذه العبارة فيما، لو أُبقيَتْ، أن يفتح باب الاستنساب لمجلس الوزراء بإيقاف عمل الهيئة على نحو يخلّ بفصل السلطات ويعرّض كلّ جهود مكافحة الفساد للخطر. وقد حُذِف هذا البند تبعاً لملاحظات رئيس الجمهوريّة.

كما تجدر الإشارة إلى التناقض الوارد في القانون لجهة التأكيد على عدم جواز تجديد ولاية الأعضاء (المحدَّدة بست سنوات وهي من ضمانات استقلاليّة الأعضاء) في موازاة فتح باب خلفي للتمديد للأعضاء عبر السماح لهم بالاستمرار بممارسة مهامّهم بعد انقضاء ولايتهم لأيّ سبب كان إلى حين تعيين بدائل عنهم. فمن شأن هذا الأمر أن يؤدّي عملياً إلى تمديد ولاية أعضاء الهيئة في مناصبهم بما يهدّد استقلاليّتهم واستقلاليّة الهيئة.

ج- صلاحيّات الهيئة

قد يكون أحد أهمّ بنود هذا القانون منح الهيئة شخصيّة معنوية وصفة ومصلحة، فهي تتمتّع بكامل الصلاحيّات المعطاة للدولة والمدّعي الشخصي من أجل محاربة الفساد واسترداد الأموال المنهوبة.

وفيما أُعطيَت الهيئة ظاهرياً صلاحيّات عدّة تسمح لها بأداء مهامّها وتُمكِّنها من طلب إجراء الملاحقات والاستقصاءات والتحقيقات الجزائية في جرائم الفساد من دون الحاجة إلى الاستحصال على الأذونات والتراخيص المُسبَقة الملحوظة في القانون، فإنّ التدقيق في سائر موادّ القانون يُبيِّن كثرة المجالات التي يتحتّم عليها العودة فيها إلى مراجع أخرى لاتّخاذ إجراءات وقائية. وهذا ما نتبيّنه مثلاً في ما خصّ الحجز على أموال المشتبَه به وتجميد الحسابات ورفع السرّيّة المصرفية، حيث لا يتمّ لها ذلك إلّا بعد الاستحصال على موافقة هيئة التحقيق الخاصّة في مصرف لبنان. كما نتبيّنه في ما يتّصل بقرارات منع السفر وضبط أموال المشتبَه به،

إذ يتعيّن عليها، للحصول على تدبير بهذا الخصوص، اللجوء إلى قاضي الأمور المستعجِلة الذي يكون له إصدار قرار بمنع المشكو منه من السفر لمدّة ثلاثة أشهر يمكن تجديدها مرّة واحدة.

2. تعديل المادّة 61 من نظام الموظّفين: حصانة الموظّفين محصّنة

في جلسته المنعقدة في 21 و2020/4/22،[68] صدّق مجلس النوّاب اقتراح القانون الرامي إلى تعديل المادّة 61[69] من نظام الموظّفين (المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12)، المتعلّقة بالحصانة الوظيفية، والمقدَّم من النائب حسن فضل الله، ولكن بعد إفراغه من مضمونه، بحيث أُبقيَت حصانة الموظّفين قائمة.

مسار القانون: كان الاقتراح ذهب في نسخته الأساسية في اتّجاه إلغاء شرط الإذن المُسبَق وما يُتيحه من حصانة للموظّف، بحيث يكون بإمكان النيابة العامّة تحريك الدعوى العامّة إمّا عفواً أو بناءً على ادّعاء شخصي مباشِر مع إلزامها فقط بإعلام الإدارة المعنيّة بالإجراءات القانونية المُتَّخذة بحقّه. وبعدما أُسقِطَت عنه صفة معجّل مكرّر في جلسة 2019/4/17، عادت لجنة الإدارة والعدل وأقرّته معدَّلاً في 2019/10/1.

ملاحظات: أفضى التعديل المذكور إلى إفقاد الاقتراح أيّ فعاليّة، وأعاد الحال إلى ما كانت عليه مع تعديل وحيد يكمن في تقييد الإدارة بمُهَل لإعطاء الإذن أو الامتناع عن ذلك. وأضاف تعديل اللجنة عدم جواز الطعن في قرار منح الإذن، إلّا أنّه لم يعالج إشكاليّة جعل النيابة العامّة التمييزية المرجع الاستئنافي للقرارات المتعلّقة بحجب إذن الملاحقة، خلافاً للمنطق القانوني الذي يفرض تقديم طعن مماثل أمام مرجع قضائي تتوفّر فيه ضمانات الاستقلاليّة والمحاكمة العادلة (مثلاً، محكمة الاستئناف المختصّة في المحافظة المعنيّة وفق ما اقتُرح في 2001 في سياق تعديل قانون أصول المحاكمات الجزائية أو ما ورد في اقتراح قانون معجّل مكرّر آخر قدّمته النائبة بولا يعقوبيان).

المناقشات النيابية: خلال جلسة النقاش البرلمانية، لم يتطرّق أيّ من النوّاب إلى إشكاليّة فعاليّة النصّ بعد تعديل لجنة الإدارة والعدل للاقتراح، رغم وجود اقتراح قانون معجّل مكرّر مقدَّم من النائبة بولا يعقوبيان بتعديل المادّة 13 من أصول المحاكمات الجزائية التي تتعلّق بالجهة الصالحة لحسم الخلاف حول الأذونات المُسبَقة. في المقابل، دافع فضل الله عن أهمّيّة طرحه من باب «مكافحة الفساد ورفع الحصانات وهو من الخطوات الإصلاحية». واعتبر النائب جورج عقيص أنه، وفي الظرف الراهن، بات ميّالاً إلى طرح النائب فضل الله لتجنّب إعطاء الموظّفين حصانات شبيهة بحصانات الوزراء. وأيّد النائب سمير الجسر اقتراح القانون في الصيغة المعدَّلة وأكّد على أهمّيّته. كما أيّده النائب إبراهيم كنعان، وإن ذكّر بأنّه من ضمن رزمة اقتراحات مكافحة الفساد المُحالة إلى اللجان الفرعية للدراسة وأنّه كان يأمل أن يُقَرّ ضمن منظومة متكاملة. وقد اعتبر النائب محمّد الحجار أنّ الأمر يقتضي أن «يترافق مع استقلاليّة القضاء منعاً للتعسّف». واقترح النائب علي حسن خليل شطب عبارة «يُبلَّغ إلى المعنيين ضمن مهلة معيَّنة» قرار النائب العامّ لدى محكمة التمييز بشأن رفض المرجع المحدَّد قانوناً إعطاء الإذن، بناءً على طلب النيابة العامّة، الواردة في صيغة الاقتراح المعدَّلة من لجنة الإدارة والعدل. وصُدِّق الاقتراح مع شطب العبارة هذه.

---

68. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (2): ضجيج مكافحة الفساد، يتخلله تعزيز لفساد الزبائنية؛ المحاسبة تحت راية العفو العام»، موقع المفكّرة القانونية، 25 نيسان 2020.

69. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «إبقاء حصانة الموظفين مجمّلة»، موقع المفكّرة القانونية، 11 تشرين الثاني 2019.

3. توسيع حماية كاشفي الفساد أمام النيابة العامّة

في تاريخ 2020/5/28،[70] صدّق المجلس النيابي على إضافة فقرة إلى المادّة 9 من قانون حماية كاشفي الفساد (بناء على اقتراح تقدّم به النائب ميشال موسى في 2020/5/22).

ملاحظات: يعمد القانون إلى شمل كاشفي الفساد الذين تقدّموا بالمعلومات إلى النيابة العامّة بالحماية نفسها التي يتمتّع بها الأشخاص الذين تقدّموا بإخبارهم إلى هيئة مكافحة الفساد، والذين كانوا يتمتّعون بالحماية حصراً حسب قانون حماية كاشفي الفساد الأساسي الذي كان أُقِرَّ في 2018/10/10. وحسب ما جاء في الأسباب الموجبة، فمن شأن هذا الاقتراح أن يعزّز دور وصلاحيّات النيابات العامّة بشأن تلقّي الإخبارات واستقصائها عبر تعزيز الحماية المقدَّمة إلى كاشفي الفساد، بخاصّة خلال الفترة التي تسبق بدء عمل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. كما يتطرّق القانون إلى مسألة حماية شهود وضحايا الفساد غير المعالَجة حاليّاً. فيعمد إلى توسيع الحماية المنصوص عليها في المادّة 380 من قانون أصول المحاكمات الجزائية المتعلّقة بجريمة الإتجار بالأشخاص لتشمل كلّ كاشفي الفساد بالإضافة إلى الخبراء والضحايا. ومن شأن هذه الإشارة إلى قانون موجود تفادي التعقيدات الناشئة عن وضع قانون جديد خاصّ لحماية الشهود والخبراء في قضايا الفساد. وللتذكير تنصّ المادّة 380 من قانون أصول المحاكمات الجزائية على وسائل حمائية عدّة، من بينها عدم إدراج اسم الشاهد على المحضر في حال كانت الجناية موضوع التحقيق لا تقلّ عن الاعتقال لمدّة خمس سنوات وكان يُخشى أن يترتّب على إدلاء المعلومات تهديد لحياة أو سلامة الشاهد أو عائلته. كما تنصّ المادّة نفسها على معاقبة كلّ من أفشى عن معلومات الحماية بالحبس من سنتَيْن إلى ثلاث سنوات.

المناقشات النيابية: خلال الجلسة، عُدِّل النصّ بناء على اقتراح النائب جبران باسيل الذي اقترح أن يشمل النصّ جميع النيابات العامّة وليس النيابة العامّة التمييزية فقط. ومن شأن ذلك أن يشجّع الأشخاص على تقديم المعلومات بشأن جرائم الفساد بعد توسيع نطاق الحماية مع تعدّد الجهات المخوَّلة استقبالها. تمّ التصويت على الاقتراح بهذه الصيغة وصُدِّق.

4. التصريح عن الذمّة المالية والمصالح وتعديل قانون الإثراء غير المشروع

في تاريخ 2020/9/30[71] صدّق المجلس النيابي على تعديل قانون الإثراء غير المشروع.

مسار القانون: كان المجلس النيابي قد تأخّر قرابة عشرة أشهر بعد اندلاع شرارة انتفاضة 17 تشرين قبل إدراج هذا القانون أخيراً – وهو من القوانين الرئيسية ضمن ترسانة تشريعات مكافحة الفساد التي كانت من المطالب الرئيسية للانتفاضة - على جدول أعمال هيئته العامّة في 30 أيلول 2020، والتصديق عليه. وهذا التأخير أتى بعد تأخير لأكثر من 10 سنوات على تقديم أوّل مشروع لتعديل قانون الإثراء غير المشروع. في عام 2019، وضع المرصد البرلماني في «المفكّرة» ملاحظاته عليه كما أقرّته لجنة الإدارة والعدل في 2017/5/24. ووضع المرصد ملاحظاته على اقتراحَيْ قانون قُدِّما إلى المجلس النيابي في الموضوع نفسه من النائب الراحل روبير غانم، والآخر من النائبة المستقيلة بولا يعقوبيان. وكانت اللجنة الفرعية المنبثقة عن اللجان النيابية المشتركة

70. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية أيّار 2020: محاصصة العفو العامّ تطيّر الجلسة بعد مناقشة 11 من أصل 37 مقترحاً «مظلوميّة» النوّاب وخوفهم من كيديّة القضاء غير المستقلّ تصون سرّيّتهم المصرفية»، موقع المفكّرة القانونية، 30 أيّار 2020.

71. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 30 أيلول 2020: الإثراء غير المشروع في ظلال الحصانات وسرّيّة «الثروة»، الحقّ بحضور محام في الخفر مقابل تشريع حناية الاحتجاز الطويل في الزنازين، والآبار غير الشرعية»، موقع المفكّرة القانونية، 5 تشرين الأوّل 2020.

المكلَّفة دراسته قد أقرّته بعد إدخال تعديلات عليه في 2020/4/30. وعادت اللجان النيابية المشتركة وأقرّته معدَّلاً في 2020/6/3 بحضور كلّ من وزيرَيْ العدل والماليّة في حكومة تصريف الأعمال (د. ماري كلود نجم ود. غازي وزني)، قبل إدراجه على جدول أعمال جلسة 2020/9/30 والتصديق عليه. وكان المرصد البرلماني في «المفكّرة» قد علّق كذلك على الصيغة الأخيرة الصادرة عن اللجان المشتركة (ومقارنتها مع تلك التي سبقتها والصادرة عن فرعيّة اللجان).

ملاحظات: يعالج القانون أبرز ثغرات القانون القديم (1999/154)، ولكن تبقى فيه بعض السلبيّات. كما عدّل عنوان القانون ليصبح «قانون التصريح عن الذمّة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع».

أ- في ما خصّ الإيجابيّات:

- بموجب التعديل، بات الإثراء غير المشروع جرماً مستقلّاً: بحيث بات يُعرَّف الإثراء بأنّه: «كلّ زيادة كبيرة تحصل في لبنان والخارج بعد تولّي الوظيفة على الذمّة المالية لأيّ موظّف عمومي (...) متى كانت هذه الزيادة لا يمكن تبريرها بصورة معقولة نسبةً لموارده المشروعة». ويعاقِب القانون مباشَرةً هذا الجرم بالاعتقال من ثلاث إلى سبع سنوات وبغرامة تتراوح من ثلاثين مرّة إلى مئتَيْ مرّة الحدّ الأدنى الرسمي للأجور.[72] والجدير بالذكر أنّ اللجان النيابية المشتَركة (كما اللجنة الفرعية المنبثقة عنها) حذفت قرينة كان المشروع بصيغته المُقَرَّة في لجنة الإدارة والعدل يتضمّنها وتُسهِّل إثبات الجرم وهي اعتبار «زيادة كبيرة، كلّ مضاعفة في الذمّة المالية خلال مدّة لا تتجاوز خمس سنوات». لكن في المقابل، وسّعت اللجان المشتركة نطاق الجريمة الجغرافي بحيث يُعتبر حصول الزيادة خارج لبنان من ضمن عناصر الجريمة المادّية وهو أمر جوهري.

- توسيع مفهوم الموظف العمومي.[73]

- مراقبة مستمرّة لتطوّر الثروة: يقضي القانون بتقديم تصريح دوري كلّ ثلاث سنوات (من تاريخ تقديم التصريح السابق)، إضافة إلى التصريحَيْن المفروضَيْن في القانون القديم؛ عند مباشرة العمل (خلال شهرَيْن من ذلك) والأخير عند انتهاء الخدمة (خلال شهرَيْن من ذلك). وتكتسب دوريّة التصريح هذه أهمّيّة كبيرة، خصوصاً بالنظر إلى التعريف الجديد لجرم الإثراء.

- توسيع مضمون التصريح: بحيث بات يشمل، بالإضافة إلى عناصر الذمّة المالية، كافّة المصالح في لبنان والخارج.[74] وعلى المصّرح تبيان أوجه الاختلاف مع التصاريح السابقة وأسباب هذا الاختلاف. ولكنّ اللافت قيام اللجان النيابية المشتركة بحذف موجب التصريح عن العلاقات المهنية لا سيّما بالنسبة

72. وأوضحت المادّة نفسها أنّه يُعتبَر بمثابة الشخص الواحد كلّ من الزوج والأولاد القاصرين والأشخاص المستعارين و/أو المؤتمَنين و/أو الوصيين.

73. بحيث بات يشمل إلى جانب الأشخاص الذين يؤدّون وظيفة عامّة، أشخاص القانون العامّ أو الخاصّ الذين يؤدّون عملاً لصالح ملك أو منشأة عامّة أو مرفق أو مال أو مؤسّسة أو مصلحة عامّة، «سواء أكان مملوكاً كلّياً أو جزئياً من أحد أشخاص القانون العامّ وسواء تولّاها بصورة قانونية أم واقعية». ويحتوي المقترَح تعريفاً خاصّاً بالموظّف العامّ الخاضع للتصريح (كلّ موظّف عمومي باستثناء موظّفي الفئة الرابعة وما دون وأفراد الهيئة التعليمية) ويشمل موظّفي وزارة الماليّة والجمارك والدوائر العقارية واللجان الإدارية والهيئات المستقلّة والناظمة من جميع الرتب والفئات إذا كان يترتّب على أعمالهم نتائج مالية.

74. ويشمل ذلك إلى جانب الدخل الناتج عن الوظيفة، الأموال المنقولة وغير المنقولة في لبنان والخارج وكيفيّة اكتسابها والإيرادات الناجمة عنها؛ والالتزامات والديون؛ وجميع المصالح سواء نتج عنها أيّ دخل مادّي أم لم ينتج، منها النشاطات والاستثمارات في أيّ مشاريع اقتصادية والمصالح الائتمانية، والمناصب والعضويّات في أشخاص القانون العامّ والخاصّ؛ أيّ مصالح أخرى ينتج عنها دخل مادّي باعتبار المصرّح أو المصرَّح عنهم أصحاب الحقّ المباشِر أو الحقّ الاقتصادي؛ وجميع المصالح الأخرى.

إلى لمهن الحرّة القائمة مع زبائن وموكّلين. ولا يمكن تبرير هذا الحذف بكون الفقرة هذه تمسّ موجبات السرّيّة المهنية، حيث كانت الفقرة المذكورة توضح أنّه يكتفي في التصريح، بالإضافة إلى مجمل المداخيل، بالتصريح «بالمجالات الاقتصادية والمهنية لعمل كلّ من الزبائن والموكّلين الرئيسيين».

- تعزيز فعاليّة عقوبة عدم الامتثال إلى موجب التصريح: يضع القانون التعديلي على عاتق الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد أو المراجع الأخرى إلى حين إنشائها موجباً بإصدار تعميم إلى الموظّفين الخاضعين للتصريح بواسطة إدارتهم بعد نشر القانون وخلال الشهر الأوّل من كلّ سنة. وأضعفت صيغة اللجان المشتركة المطروحة اليوم فعاليّة المشروع في هذه النقطة، إذ كانت صيغة لجنة الإدارة والعدل تفضي إلى تبليغ الموظّف الذي لم يتقدّم من تلقاء نفسه بالتصريح ضمن المهل بواسطة الإدارة التي يتبع لها. ويبقي المقترح التعديلي على عقوبة اعتبار الموظّف غير المتثل مستقيلاً – ويضيف المشروع حكماً – في حال عدم الامتثال خلال مهلة ثلاثة أشهر بدون عذر من تاريخ هذا التبليغ. ويعلّق دفع الحقوق المالية على أنواعها كالرواتب والتعويضات وتعويض الصرف من الخدمة وتعويض نهاية الخدمة على تقديم التصريح.[75]

- تسهيل الملاحقة: من جهة أولى، تمّ إلغاء الشروط التعجيزية التي كانت وردتْ في القانون القديم، ومنها أن يسدّد المتضرّر في حال رغب بتقديم شكوى مباشِرة، كفالة عالية قدرها 25 مليون ليرة لبنانية، أو أن يعاقَب المشتكي بغرامة لا تقلّ عن 200 مليون ليرة وبالحبس بين ثلاثة أشهر وسنة، يضاف إليها العطل والضرر في حال منع المحاكمة أو إبطال التعقّبات. وقد صحّح التعديل هذا الأمر: وفيما كرّس التعديل مجّانيّة الإخبارات والشكاوى المقدَّمة إلى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، فإنّه خفّض قيمة الكفالة المصرفية المودَعة على الادّعاءات المباشِرة أمام القضاء المختصّ من 25 إلى 3 مليون ليرة لبنانية. (أما الصيغة المنبثقة عن لجنة الإدارة والعدل فكانت تنصّ على مجّانيّة الادّعاء الشخصي). من جهة أخرى، عمد المقترح إلى اعتبار (في المادّة 11-أ) «جرم الإثراء غير المشروع خارجاً عن مفهوم الإخلال بالواجبات وخاضعاً لاختصاص القضاء العدلي»، وذلك بهدف استبعاد الحصانة الدستورية الممنوحة للوزراء عن جرائم الإثراء. والفقرة المذكورة تُعتبر استعادة صريحة لاجتهاد محكمة التمييز في تفسير مفهوم «الإخلال بالواجبات المترتّبة عليهم» الذي تشمله وحده إلى جانب الاتّهام «بالخيانة العظمى» حصانة رئيس مجلس الوزراء والوزراء. من جهة أخيرة، عمد التعديل إلى توسيع سلطات الملاحقة (وثمّة غموض اليوم حول اعتبار هذه الصلاحيّة مرتبطة حصراً بالنيابة العامّة الاستئنافية في بيروت أم في كلّ المحافظات)، بحيث أخضع دعاوى الإثراء إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية. كما يكون بذلك قد نزع التعديل تخصُّص محاكم بيروت في التحقيق (وكان مناطاً حصراً بقاضي التحقيق الأوّل في بيروت) والحكم (الذي كان مناطاً حصراً بمحكمة استئناف بيروت). ويعمد التعديل إلى توسيع صلاحيّات القضاء في حال الاشتباه بكون الأموال تتعلّق بإثراء غير مشروع.[76]

---

75. اللافت أنّ صيغة فرعيّة اللجان المشتركة كانت تفضي إلى حسم 10% غرامة على التأخير في حال عاد الموظّف وامتثل إلى موجب التصريح ضمن مهلة الثلاثة أشهر. غير أنّ اللجان المشتركة حذفت الفقرة المتعلّقة بهذه الغرامة.

76. بحيث له تجميد حسابات الموظّف لمدّة ستّة أشهر قابلة للتجديد مرّة واحدة؛ وضع إشارات على السجلّات والقيود العائدة للأموال المنقولة وغير المنقولة؛ واتّخاذ إجراءات احترازية مُقيَّدة للتصرّف بالأموال التي لا يوجد بشأنها قيود أو سجلّات.

- عدم مرور الزمن على الجرم واسترداد الأموال: حيث كانت تُطبَّق بحسب القانون القديم قواعد مرور الزمن العادي على جرم الإثراء[77] كما يبدأ سريان المهلة في ما يتعلّق باستعادة المال العامّ، من تاريخ اكتشاف الجرم (المادّتَيْن 18 و19). أمّا التعديل فأوضح ألّا مرور زمن لا على الدعوى العامّة ولا على الدعوى المدنية لمصادرة المال العامّ واسترداده، ممّا يعزّز فرص محاسبة جرائم الإثراء، وهو أمر ضروري نظراً إلى خطورة هذه الجرائم على مصالح المجتمع والدولة، ويقين الرأي العامّ بمدى انتشارها على مرّ العقود الثلاثة الماضية.

- توضيح عقوبة الإثراء غير المشروع وآليّة استرداد الأموال: فكان يكتسي القانونَ القديم غموض كبير لجهة العقوبات المتأتّية عن ارتكاب جرم الإثراء. أمّا التعديل، فإنّه يضع عقوبة واضحة على المرتكِب وهي الاعتقال من ثلاث إلى سبع سنوات وغرامة تتراوح من ثلاثين مرّة (20.250.000 ليرة لبنانية) إلى مئتَيْ مرة (135.000.000 ليرة) الحدّ الأدنى الرسمي للأجور (مادّة 14). كما يوضح أنّ الحكم نفسه يقضي بردّ الأموال المُكتَسَبة بطريق الإثراء غير المشروع إلى الجهات المعنيّة أو المتضرّرة إن وُجِدت، وإلّا فمصادرتها مصادرة عينية لمصلحة الخزينة. وتقتضي الإشارة هنا إلى غموض عبارة «الجهات المعنيّة»، فما هي تلك الجهات إن لم تكن متضرّرة من الإثراء غير المشروع؟ وكان الأجدى إلغاؤها منعاً لإمكانيّة مكافأة شريك الموظّف المرتكب بجعله من الجهات المستفيدة من الاسترداد. ويشدّد التعديل العقوبة من الثلث إلى النصف على كلّ موظف عمومي في حال استخدم العنف أو الإكراه أو التهديد أو الترغيب أو صرف النفوذ أو استغلال السلطة للتأثير في إجراءات تتعلّق بملاحقته أو محاكمته.

ب- ولكن من جهة أخرى، وفي ما خصّ السلبيّات:

- لا يعالج القانون التعديلي إشكاليّة سرّيّة التصاريح: فتبقى الآليّة التي تقضي بالتصريح – عن الذمّة المالية – ضمن غلاف مُغلَق وموقَّع، مع الاكتفاء بإضافة إمكانيّة التصريح بالوسيلة الإلكترونية ولكن بالشكل الذي يحفظ السرّيّة. وتنصّ المادّة 8 التي تكرّس سرّيّة التصاريح على أنّه «لا يُعتَدّ بهذه السرّيّة بوجه الهيئة (الوطنية لمكافحة الفساد) والقضاء المختصّ في إطار ملاحقة أو تحقيق أو محاكمة». وتثير هذه الصياغة الشكوك، فهل ينسحب الحصر في إطار «ملاحقة أو تحقيق أو محاكمة» على الهيئة أيضاً؟ وطبعاً قد يكون لذلك أثر أكيد على تقويض فعاليّة القانون. ومن المعلوم أنّ التصريح العلني عن الثروة للمناطين بخدمة عامّة من المعايير الأساسية للشفافيّة. وتجدر الإشارة إلى أنّ في تونس، على سبيل المثال، فرض القانون 56 تاريخ 2018/8/1 المتعلّق بالمكاسب والمصالح وبمكافحة الإثراء غير المشروع وتضارب المصالح، بالنسبة إلى كبار المسؤولين، نشر التصاريح هذه على موقع هيئة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد التونسية. ويلحظ المقترَح استثناءً وحيداً على السرّيّة وهي التصاريح التي على رئيس وأعضاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد تقديمها إلى الأمانة العامّة لمجلس النوّاب، بحيث ينصّ المقترَح على أنّها تُنشر على الموقع الإلكتروني للهيئة.

---

77. فخارج حالات تحقُّق الإثراء غير المشروع نتيجة جرم جزائي، التي تعاقَب وفق أحكام قانون العقوبات (المادّة 9)، التزم القانون القديم الصمت بالنسبة إلى العقوبة المتوجِّبة في حالات تحقُّق الإثراء بوسائل أخرى. كما لم يتضمّن أحكاماً واضحة لجهة مصير الأموال موضوع الإثراء غير المشروع. فكانت المادّة 13 تكتفي بالإشارة إلى إمكانيّة قيام قاضي التحقيق أو المحكمة المختصّة بوضع حجز احتياطي على أموال المشكو ضدّه المنقولة وغير المنقولة مع إمكانيّة تحويله إلى حجز تنفيذي، من دون أيّ إيضاح آخر. كما كانت تشير المادّة 19 إلى بدء سريان مرور الزمن في ما يتعلّق باستعادة المال العامّ، من تاريخ اكتشاف الجرم.

- **السلبية الأخرى هي الأدوار الهامّة المناطة بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد** التي تبقى غير مُنشَأة، فضلاً عن أنّ تكوينها وفق القانون يفتح الباب واسعاً أمام المحاصصة وتضارب المصالح. كما إنّ تطبيق هذا القانون سيبقى حتماً منقوصاً ما لم يترافق مع إصلاح للمؤسّسات القضائية في اتّجاه ضمان استقلالها وتحريرها من التبعيّة.

المناقشات النيابية: خلال الجلسة التي افتُتِحت بنقاش مشروع القانون هذا، جرى التصويت عليه مادّة مادّة. ولم يشهد المشروع أيّ نقاش جدّي حتّى بلوغ المادّة 11 منه، إذ صُدِّقت باقي الموادّ واحدة واحدة بدون إشكال يُذكَر. وكان النائب جميل السيّد طالب في المادّة الأولى فقرة 2 إضافة موظّفي إدارات السير من كافّة الفئات والرتب إلى قائمة الملزَمين بالتصريح عن ذمّتهم المالية ومصالحهم. وقد احتلّت المادّة 11-أ الحيّز الأكبر من النقاش في الجلسة. فجاءت لإزالة أيّ التباس حول طبيعة جرم الإثراء غير المشروع وأخرجته من مفهوم الإخلال بالوظيفة لاستبعاد الحصانة الوزارية بشأنه، وأخضعته لاختصاص القضاء العدلي. وفي ذلك استعادة لقرار محكمة التمييز في هذا الشأن (2000)، التي اعتبرت فيه بوضوح أنّ الإثراء غير المشروع والاحتيال والرشوة جرائم تخرج عن مفهوم «الإخلال بالواجبات» الذي يولي الحصانة. إلّا أنّها (أي المادّة 11-أ) أثارت نقاشاً حادّاً حول ما إذا كانت تتعارض مع الدستور.

من جهته، اعتبر النائب إيلي الفرزلي أنّ هذه المادّة تتعارض مع المادّة 70 من الدستور وطالب بإلغائها. وقد أيّده النائب سمير الجسر في ما يتعلّق بالحصانات، كما اعتبر أنّ نصّ المادّة 71 المتعلّق بمحاكمة الوزراء أمام المجلس الأعلى يُفسَّر بإطلاقه حيث يجب محاكمة هؤلاء أمام المجلس الأعلى. وقد تبنّى الرأي نفسه النائبان بلال عبد الله وهادي حبيش اللذان أشارا إلى أنّ الإثراء غير المشروع هو من الجرائم التي تُعتبَر إخلالاً بالوظيفة حيث إنّ الأموال الناتجة عنه تأتي من الدولة كما أنّ قانون العقوبات قد حدّد معنى الإخلال بالواجبات الوظيفية، وبالتالي يتعارض النصّ المقترَح مع الدستور. واللافت هنا تعارض رأي النائب حبيش صراحةً مع قرار الهيئة العامّة لمحكمة التمييز.

على المقلب الآخر، اعتبر النائب جميل السيّد الإثراء غير المشروع من الجرائم العادية وخاضعاً للقوانين العادية. وقد أيّده بذلك النائب علي فيّاض الذي أشار إلى أنّ نزع هذه المادّة يجوّف القانون من محتواه كما حصل بقانون السرّيّة المصرفية وقانون تعيين الموظّفين في الفئة الأولى، مؤكّداً انحيازه إلى التفسير الاجتهادي الذي يؤمّن مكافحة الفساد. كما شدّد على أنّ هذه المادّة لا تفسّر الدستور ولا تعدّله وأنّ الواجبات الوظيفية الإدارية محدَّدة. وقد تبعه بالحديث النائب حسن فضل الله الذي أكّد كلام النائب علي فيّاض مؤكّداً أنّ استخدام المادّة 70 من الدستور لاستباحة الوزراء للدولة غير مقبول. فإذا اختلس وزير ألا يمكن محاسبته؟ وطالب بإقرار القانون مع الحفاظ على المادّة 11 مشيراً إلى أنّ المجلس الدستوري هو مَن يحكم بالدستور. من جهتها أيّدت وزيرة العدل في حكومة تصريف الأعمال ماري كلود نجم الإبقاء على نصّ المادّة وروحيّته عملاً بتفسير محكمة التمييز، لأنّ الإثراء غير المشروع من الجرائم العادية ولا علاقة له بواجبات الوزير. كما اقترحت تعديل المادّة لتصبح «خلافاً لأيّ نصّ آخر، يُعَدّ جرم الإثراء غير المشروع من الجرائم العادية الخاضعة لاختصاص القضاء العدلي». وقد أُدخِلَت عبارة من «الجرائم العادية» إلى النصّ، فيما لم يُؤخَذ باقتراحها زيادة عبارة «خلافاً لأيّ نصّ آخر». وأُقرَّت المادّة 11 ومن بعدها الموادّ الأخرى فصُدِّق مشروع القانون.

5. رفع السرية المصرفية لأغراض التدقيق الجنائي لمدة سنة (تعليق العمل بأحكام قانون سرية المصارف الصادر بتاريخ 1956/9/3 لمدة سنة واحدة)

صُدِّق في جلسة 2020/12/21 اقتراح قانون متعلّق برفع السرّيّة المصرفية لمدّة سنة تنفيذاً لعقد التدقيق الجنائي (تنتهي هذه المهلة في 2022/12/31).

الإطار العامّ للقانون: كانت الدولة اللبنانية قد وقّعت مُمَثَّلة بوزير المالية غازي وزني عقداً للتدقيق الجنائي بحسابات مصرف لبنان مع شركة Alvarez & Marsal في 2020/9/30 سنداً لقرار الحكومة رقم 2 في 2020/7/28. إلّا أنّ مصرف لبنان رفض تزويد شركة التدقيق بالعديد من المعلومات الضرورية للتحقيق بذريعة مخالَفة هذا العقد قانون النقد والتسليف الصادر بمرسوم رقم 13513 في 1963/8/1 وقانون السرّيّة المصرفية الصادر في 1956/9/3. وقد اعتبر حاكم مصرف لبنان أنّه ملزَم الإبقاء على سرّيّة هذه المعلومات مع إمكانيّة البوح بحسابات الدولة وحدها للشركة، في حال رفع وزير الماليّة في حكومة تصريف الأعمال غازي وزني السرّيّة عن حسابات الدولة، وهو ما لم يحصل بعد اعتبار وزني «أنّ في إمكان مصرف لبنان التصرّف بمعزل عن طلبه». وللإشارة، لم يكن مصرف لبنان طرفاً في العقد بل كان موضوع التدقيق بصفته مصرف الدولة ومُلزَماً تطبيق سياساتها المالية التي يدخل التدقيق ضمنها، وإذ هدف التدقيق تحديداً إلى معرفة ما إذا ارتُكِبَت مخالفات وجرائم مالية خاصّة خلال ما سُمِّي «الهندسات المالية» التي قام بها المصرف المركزي ولِما اعتراها من شبهات بعدما تبيّن أنّها كلّفت الدولة والمودِعين خسائر فادحة، واجترّت أرباحاً طائلة على المصارف الخاصّة.

وفي إثر ذلك، ساد جدال قانوني بين رأي اعتبر أنّ تنفيذ عقد التدقيق الجنائي يتطلّب تعديل قانونَيْ السرّيّة المصرفية والنقد والتسليف (أبرز المدافعين عن هذا الرأي، إلى جانب حاكم مصرف لبنان، رئيس لجنة المال والموازنة النائب إبراهيم كنعان) ورأي اعتبر أنّ السرّيّة المصرفية لا تشمل حسابات الدولة، وأنّ في جميع الأحوال لا حاجة إلى تعديل قانون السرّيّة المصرفية بما أنّ الدولة هي بمثابة العميل الذي يطلب الكشف عن حساباته (وهو استثناء ملحوظ في قانون السرّيّة المصرفية) وبأنّ حماية خصوصيّة الزبائن ممكنة بعد استبدال الأسماء بإشارات مُرَمَّزة وهو ما وافقت عليه الشركة (وأبرز المدافعين عنه وزيرة العدل ماري كلود نجم متسلّحة باستشارة هيئة التشريع والاستشارات رقم 2020/881).[78] وأدّت مماطلة المصرف المركزي وامتناعه عن تسليم المستندات في نهاية المطاف إلى إعلان شركة Alvarez & Marsal إنهاء العقد واعتذارها عن المهمّة الموكَلة إليها، في ما ولّد خشية جدّية من سقوط المحاسبة عن تفليسة البلد بشكل كامل.

وقد جاء تصديق هذا القانون بعد إصدار مجلس النوّاب في 2020/11/27 قراراً لا قيمة قانونية له ردّاً على سؤال موجَّه من رئيس الجمهوريّة حول نطاق شمول التدقيق، نصّ على ضرورة خضوع «حسابات مصرف لبنان والوزارات والمصالح المستقلّة والمجالس والصناديق والمؤسّسات العامّة بالتوازي للتدقيق الجنائي من دون أيّ عائق أو تذرُّع بسرّيّة مصرفية أو خلافه»، ومحاولة مجلس النوّاب ورئاسة الجمهوريّة تصوير ذلك على أنّه إنجاز، في حين أمكن حاكم مصرف لبنان تجاهله.

78. الصادرة عن رئيسة الهيئة جويل فوّاز في 2020/10/22، والمُحالة إلى وزارة الماليّة في 2020/10/26.

مسار القانون: صُدِّق القانون بعد دمج أربعة اقتراحات متعلّقة برفع السرّيّة المصرفية (أحدها يشمل كلّ مَن تعاطى الشأن العامّ ما بعد اتّفاق الطائف، المقدَّم من النائب فؤاد المخزومي؛ وآخرَيْن متعلّقَيْن بتنفيذ عقد التدقيق الجنائي، أحدها مقدَّم من كتلة الجمهوريّة القوية (القوّات اللبنانية) والثاني من اللقاء التشاوري، وردا على جدول الأعمال؛ واقتراح أخير في نفس الصدد مقدَّم من النائب علي حسن خليل لم يكن وارداً على جدول الأعمال). كما كان قد تقدّم النائب إبراهيم كنعان باقتراح قانون في 2020/12/17، لم يتمّ البحث فيه، سعى إلى منع العاملين في المؤسّسات العامة وسائر الأشخاص المعنويين العامّين والشركات المختلَطة من التذرُّع بالسرّيّة المصرفية وبالسرّ المهني في حال قرّر صاحب الاختصاص القانوني إجراء تدقيق محاسَبي مُركَّز.

أمّا الصيغة المصدَّق عليها فهي أقرب إلى تلك المقدَّمة من قِبل كتلة الجمهوريّة القوية. ويعمد القانون إلى تعليق العمل بأحكام قانون سرّيّة المصارف الصادر في تاريخ 1956/9/3 لمدّة سنة من تاريخ نفاذ القانون في كلّ ما يتعلّق بعمليّات التدقيق المالي أو التحقيق الجنائي التي قرّرتها أو تقرّرها الحكومة. وأوضح القانون أنّ الرفع بات يطال «حسابات مصرف لبنان والوزارات والإدارات والمؤسّسات العامّة والهيئات والمجالس والصناديق كما جاء في قرار المجلس النيابي، ولغاية هذا التدقيق ولمصلحة القائمين به حصراً». تولّى النائب جورج عدوان رئيس لجنة الإدارة والعدل وضع النسخة الموحَّدة للقانون خلال الجلسة. وبعد تداول هذه النسخة المكتوبة بخطّ يد النائب عدوان في وسائل الإعلام، جرى التباس حول حذف عبارة «أيّاً تكن طبيعة هذه الحسابات» عند الحديث عن حسابات المصرف المركزي المشمولة بالتدقيق حيث لم تتضمّن نسخة الاقتراح المتداوَلة هذه العبارة. إلّا أنّ النائب عدوان عاد وأوضح بعد نشر النسخة المذكورة، في اتّصال مع «المفكّرة» أنّه تمّ الإبقاء على هذه العبارة. وفيما يُفترَض أن يسمح شمول رفع السرّيّة «حسابات مصرف لبنان أيّاً تكن طبيعة هذه الحسابات» بالتمسُّك بأنّه يشمل جميع الحسابات بما فيها حسابات المصارف لدى المصرف المركزي، كان من المُفضَّل تعداد هذه الحسابات لقطع الطريق أمام أيّ ذريعة لحاكم مصرف لبنان وجمعيّة المصارف في هذا الصدد، ومنعاً لإغراق التدقيق في تعقيدات إجرائية هو بغنى عنها، بخاصّة في ظلّ المؤشّرات الكثيرة على اتّجاه هذا الأخير لممانعة تطبيق القانون.

ملاحظات: أبرز ما يعيب هذا القانون الأمور الآتية:

• حُدِّدَت مدّة رفع السرّيّة بسنة فقط، فيما يُخشى أن تؤدّي المماطلة وانقضاء أشهر من دون تشكيل حكومة وتعيين شركة تدقيق جديدة بعد عزوف شركة Alvarez & Marsal إلى انقضاء هذه المهلة بدون الاستفادة من هذا القانون. وتنتهي مهلة القانون في 2021/12/31.

• إنّ رفع السرّيّة المصرفية محصور فقط بالشركة المدقِّقة التي تكلّفها الحكومة الجديدة والتي قد لا تنوجد خلال مدّة نفاذ القانون كما سبق بيانه. هذا عدا عن أنّه يُخشى أن تعود الحكومة الجديدة إلى اعتماد خطاب المجلس النيابي نفسه لجهة إجراء التدقيق على جميع حسابات الدولة والقطاع العامّ بالتزامن، منعاً لأيّ استهداف لحاكم مصرف لبنان، ممّا يؤدّي إلى تكبير الحجر وتطيير أيّ تدقيق أو تمييع حظوظ إجرائه.

• يؤدّي القانون عمليّاً إلى إلغاء الغاية منه أي المحاسبة، طالما أنّه لا يرفع السرّيّة لصالح الهيئات القضائية التي يُفترَض أن تلاحِق على أساس ما قد يتوصّل إليه التدقيق الجنائي.

المناقشات النيابية: خلال الجلسة،[79] أكّد رئيس المجلس النيابي في ما خصّ السّريّة المصرفية، أنّ القرار الصادر عن المجلس النيابي في 27 تشرين الثاني، في ما يتعلّق بالتدقيق الجنائي، هو أقصى فعل يمكن أن يتّخذه مجلس النوّاب ردّاً على رسالة لرئيس الجمهوريّة، ولا يحقّ لمجلس النوّاب إصدار قانون ردّاً على الرسالة. فاتّفق معه النائب إبراهيم كنعان وطلب منه أخذ الاقتراح إلى أبعد مدى ووافقه النائب جورج عدوان وشدّد على أنّه لا يجب أن يؤخَذ أيّ انطباع أنّ الهدف هو تمييع الموضوع وطالب بإقرار اقتراح القانون الذي يسمح بإجراء التدقيق الجنائي. من جهته أكّد نائب رئيس المجلس إيلي الفرزلي على أهمّيّة السرّيّة المصرفية، كذلك عبّر عن عدم خشيته من تهمة التمييع لتأكّده من نظافة كفّه كما نظافة كفّ جميع النوّاب وبراءتهم. واعتبر أنّ استثناءات عدّة على السرّيّة المصرفيّة تسمح باللاحقة في حال توفُّر شبهات حول شخص ما، من تبييض الأموال والإثراء غير المشروع، لكنّ الهدف من طرح إلغاء السرّيّة المصرفية هو «ضرب لبنان» وخلق حالة من الشعبويّة عبر تصريح المسؤولين برفع السرّيّة المصرفية عن أنفسهم. وفي مشهديّة سريالية انطلقت القاعة بالتصفيق بعد تشديده على أنّ رفع السرّيّة المصرفية عن المجلس سيبيِّن براءة جميع الحاضرين وأكّد موافقته على رفع السرّيّة المصرفية في سبيل التدقيق الجنائي لمدّة محدَّدة. من جهته، دعا النائب علي حسن خليل إلى اعتماد اقتراح القوّات اللبنانية والإبقاء على مدّة سنة من تاريخ نفاذ القانون، وهو ما حصل عمليّاً مع إجراء تعديلات عليه.

نقف في هذا الفصل على القوانين التي عمدت إلى تعليق فعاليّة التشريعات القائمة من خلال نسف مفاعيلها أو تعليق العمل بها، بما يؤدّي عمليّاً إلى تشريع مخالفات قانونية أو العفو العامّ من العقوبات المترتّبة على هذه المخالفات. وقد اخترنا أن نخصّص لهذه الفئة من القوانين فصلاً خاصّا بالنظر إلى رواجِها في التشريع اللبناني سنة بعد سنة إلى درجة تكاد تجعل العديد من القوانين قوانين هشّة وتُجرِّد العقوبات المنصوص عليها فيها من أيّ مفعول رادع وسط منطق تسووي عنوانه «عفا الله عمّا مضى». لا بل إنّ العديد من هذه القوانين تؤدّي عمليّاً إلى مكافأة المخالِف وإعطائه وضعيّة أفضل من وضعيّة الذين يلتزمون بالقانون، مما يمسّ مبدأ المساواة وشرعيّة الدولة ويجعلها بمثابة تحريض على مخالفة القانون. وقد تفاقم هذا التوجّه مع تزايد الأزمات على اختلافها وما فرضته من قوانين تعليق مُهَل جاءت بمثابة تعليق لكمّ كبير من القوانين لفترة امتدّت لأكثر من خمسة عشر شهراً.

ويجدر التذكير هنا أنّ البرلمان أدرج اقتراح قانون العفو العامّ بنداً أوّلاً على جدول أعمال الجلسة التشريعية الأولى التي كان يُفترَض انعقادها بُعَيْد انتفاضة 17 تشرين (12 تشرين الثاني 2019 التي أجهضها الشارع) في رسالة واضحة إلى الشارع بأنّه لا يجد حرجاً في المزاوجة بين ادّعاء المحاسبة والعفو العامّ رغم التناقض التامّ بين الأمرَيْن. وقد ظلّل مذّاك هذا الاقتراح العمليّة التشريعية، بحيث أدّى وضعه على جدول الأعمال أو عدم إنجاز التوافق السياسي عليه إلى نسف الجلسات التشريعية كلّيّاً أو جزئيّاً أكثر من ستّ مرّات، ابتداءً من 2019/11/12 وصولاً إلى الجلسة المُنعقِدة في 2020/12/21. وهذا ما عمدنا إلى تفصيله في النسخة الكاملة للتقرير المنشورة على موقع «المفكّرة القانونية» الإلكتروني.

79. المفكّرة القانونية–المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يقارب السرّيّة المدمّرة بخفر»، موقع المفكّرة القانونية، 23 كانون الأوّل 2020.

الفصل 12:

العفو العامّ وتعطيل مفاعيل قوانين نافذة

تسوية مخالفات بناء طوال نصف قرن وتعليق المهل ومعها القانون طوال 15 شهراً

وفي هذا الصدد، صدّق البرلمان عشرة قوانين (نوسّع خمسة منها في هذا الفصل ونحيل بالنسبة إلى القوانين المتبقّية إلى فصول أخرى).

1. تسوية مخالفات البناء الحاصلة خلال الفترة من تاريخ 1971/09/13 ولغاية 2018/12/31 ضمناً

في تاريخ 2019/6/26[80] صدَّق المجلس النيابي مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 2590 في 2018/3/23 والرامي إلى تسوية مخالفات البناء الحاصلة خلال الفترة من تاريخ 1971/9/13 ولغاية تاريخ 2018/12/31 ضمناً[81] كما عدّلته اللجان النيابية المشتَركة في 2019/5/22.

ملاحظات: كانت الحكومة قد أحالت المشروع في مطلع عام 2018 إلى مجلس النوّاب مبرِّرةً إياه بالحجج الآتية.

- أنّه أداة من شأنها الإسهام في «التخفيف من أزمة السكن ممّا يساهم في حلّ جزء من مشكلة قوانين الإيجارات ويخفّف على المواطن أعباء تكاليف السكن». وقد بدتْ الحكومة من خلال هذا المبرِّر وكأنّها تستعين بالمخالفات المرتكَبة من الخاصّة لسدّ الفراغ الناشئ عن فشل سياساتها الإسكانية عن تأمين مساكن، أنّ «الرسوم والغرامات المقترَحة عن المخالفة تؤمّن للخزينة موارد إضافية طيلة مدّة العمل بالقانون». وقد بدت الحكومة من خلال هذا المبرِّر جاهزة دوماً لتقريش تجاوز القانون بدل العمل على تطبيق القانون فعليّاً.

- أنّ «معظم مخالفات البناء أصبحت أمراً واقعاً ويستحيل أو يتعذّر إزالتها». وقد ورد هذا السبب من دون تفصيل.

- كما لم تتوانَ الحكومة عن تضمين أسبابها الموجبة إقرارها بالعجز عن تطبيق القانون، متذرِّعةً بأنّ المخالفات ارتُكبَت «في ظلّ عدم إمكانيّة أجهزة الدولة من مراقبتها ومنع حصولها». وفيما قد يصحّ هذا الأمر في فترة الحرب 1975-1990، فإنّنا لا نفهم أبداً لماذا بقيت الدولة عاجزة مذّاك عن مراقبة المخالفات وضبطها، وبالأخصّ لماذا ينطبق هذا الأمر على المخالفات الحاصلة في 2017 و2018؟ فما الذي منع محافظ بيروت من تطبيق القانون في قضيّة إيدن باي؟ وما الذي يمنع مجلس شورى الدولة من النظر في الدعوى المقدَّمة إليه لإبطال رخصة البناء وإزالة هذه المخالفات؟ كما يجدر التذكير بالتعاميم الأربعة التي كان أصدرها وزير الداخليّة نهاد المشنوق تباعاً في الأعوام 2014، 2015 و2016 و2017، والتي تسمح لكلّ لبناني في القرى والبلدات النائية أن يشيِّد منزلاً لا تتجاوز مساحته 150 متر مربّع،

80. الفكّرة القانونية، «ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني اليوم؟ تسويات مخالفات البناء، إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، تخفيض موارد صندوق تعاضد القضاة، وعقوبة رادعة لاستعطاف القضاء»، موقع الفكّرة القانونية، 26 حزيران 2019.

81. إلهام برجس، «قوانين متكرّرة لتسوية مخالفات البناء: تشريع مفاعيل الزبائنيّة والحباية أوّلاً»، مجلّة الفكّرة القانونية، العدد 60، حزيران 2019.

كما إضافة طبقة واحدة بالمساحة نفسها على بناء موجود، بعد الحصول على الرخصة من البلديّة، أو من القائمقام إذا لم تكن في قريته بلديّة. يتّضح جليّاً إذاً أنّ هذه المخالفات لم تُرتَكَب «من قِبل بعض تجّار البناء والمواطنين في ظلّ عدم إمكانيّة أجهزة الدولة مراقبتها»، بل هي نتاج عمليّة مُمَنهَجة من خلال تواطؤ السلطات الرسمية المركزية والمحلّية في تجاوز جميع قوانين البناء واتّخاذ قرارات تخرج عن صلاحيّاتها. ولا يتوانى القانون عن تأكيد وجوب تسوية الأوضاع الناتجة عن رخص صادرة بالطرق غير القانونية «أيّاً كان المرجع الذي أعطى الموافقة». وتجدر الإشارة إلى أنّ تعاميم الوزير المشنوق ليست يتيمة في هذا المجال، بل أصبحت، بحسب تصريح نقيب المهندسين جاد تابت لـ«المفكّرة»، بمثابة عُرف في وزارة الداخليّة، فـ«كلّ وزير يأتي، يصدر هكذا تعاميم» (إلّا الوزير زياد بارود الذي أصدر تعميماً يحمل الرقم 14780 في تاريخ 25–8–2010 أوقف بموجبه جميع تراخيص البناء الصادرة عن البلديّات في المرحلة السابقة خلال فترة تولّيه الوزارة). فهل المسألة مسألة عجز عن تطبيق القوانين أم هي مسألة شبكات مصالح تنهش الدولة وتنجح في إملاء إرادتها عند حصول المخالفة ومن بعد حصولها؟

وعدا عن عدم صحّة الأسباب الموجِبة، فإنّ أبرز الملاحظات على بنود القانون هي الآتية:

- فيما حصر القانون نطاق تطبيقه بـ «جميع الأبنية وأجزاء الأبنية المُنشَأة في الأملاك الخاصّة بمالكيها خلافاً لقوانين وأنظمة البناء»(المادّة 1)، فإن المادّة 2 منه تشمل ضمن نطاق التسوية «الأبنية وأجزاء الأبنية المُنشَأة ضمن التراجعات العائدة للطرق من أيّ فئة كانت (...) وضمن التراجع عن الأملاك العمومية» مع حفظ حقّ الإدارة بالهدم.

- وسّع القانون النطاق الزمنيّ للمخالفات التي تشملها التسوية لسنتَيْن إضافيّتَيْن، بحيث باتت التسوية المقترَحة تشمل المخالفات المُرتكَبة بين 1971/9/13 و2018/12/31 (المادّة 1)، في حين كان المشروع في صيغته الأساسية لا يشمل سوى تلك المرتكبة حتّى 2016/12/31.

- يبقى نطاق المخالفات المشمولة واسعاً جدّاً إذ يعتمد القانون (المادّة 3 الفقرة 2) تقسيماً لها بين «مخالفات عامل الاستثمار» و«مخالفات أخرى لقانون البناء».

- مدّد القانون مهلة التصريح بالمخالفة من ستّة أشهر في النسخة الأساسية حتّى سنة (مادّة 7).

- لا يعطي القانون التنظيم المدني إلّا صلاحيّة استقبال تصريحات المخالَفات والبتّ بصحّة المستندات الموقَّعة بعد التدقيق (في المحافظات والأقضية) (مادّة 7) بحيث يحوّل هذه المؤسّسة إلى مجرّد قلم لتسجيل هذه التصريحات، من دون أيّ صلاحية للبتّ في إمكانيّة رفض تسويتها إذ يقبل المشروع التسويات على جميع أشكال المخالفات، ما دامت المخالفة على عقار يملكه المخالف.

-عدّل القانون توزيع العائدات الناتجة عن تسوية المخالفات (المادّة 18) مُدخِلاً المؤسّسة العامّة للإسكان ضمن المستفيدين الرئيسيين. فكانت الأموال المستوفاة عن تسوية المخالفات لا تصبّ في أيّ خانة متّصلة بإيجاد حلول لأزمة السكن، كما ادّعت الأسباب الموجبة، بل توزّع 30% للبلديّات و70% للخزينة العامّة. أمّا التوزيع الحالي فهو: 30% للمؤسّسة العامّة للإسكان و30% للبلديّات و40% للخزينة العامّة.

-يقضي القانون بتخفيض «لمرّة أخيرة بنسبة 80% الغرامات المترتّبة عن التأخير في السداد الكلّي أو الجزئي» للرسوم والغرامات على المخالفات التي صدرت بشأنها تكاليف استناداً إلى آخر قانون لتسوية مخالفات البناء (94/324) شرط «تسديد المبالغ المترتّبة ضمن مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ تطبيق هذا القانون» (مادّة 14 الفقرة 6). ويتناقض هذا البند جليّاً مع ادّعاء الأسباب الموجبة بأنّ مثل هكذا مشروع غايته تأمين موارد للخزينة العامّة. فمنطق التسوية وتأمين الغطاء للمخالفين يبدو وكأنّه الأولويّة التي تطغى على كلّ الأهداف المُعلَنة الأخرى.

المناقشات النيابية: أخذ هذا القانون حيّزاً كبيراً من المناقشات، وعارض أغلب النوّاب المتكلّمين إقرارَه لأنّه يفتح الباب على مزيد من المخالفات في المستقبل. وقد تحدّث في أثناء مناقشته سبعة نوّاب وشهد اعتراض 23 نائباً من بين الحضور، رغم ذلك صُدِّق القانون.

استهلّ النقاشات النائب طارق المرعبي بعرض الإشكاليّات التي تعتري وضعيّة بعض الأراضي، تحديداً منطقة عكّار حيث إنّ «جزءاً كبيراً من المنطقة أراضٍ مساحتها أكبر من 20 ألف متر، لكن لا يوجد إمكانيّة لإنشاء مسكن فيها لأنّ الأراضي مسجَّلة باسم الجدّ الأساسي، وهذه نسبتها 61%، وذلك بغضّ النظر عن الأراضي غير المسوحة التي تشكّل نحو 35% من الأراضي في عكّار». كما اعتبر أنّ بإقرار هذا القانون، في ظلّ الأوضاع الماديّة الصعبة «نكون ساعدنا كلّ الناس، كما نعطي بذلك المجال للمواطنين والشباب لتسيير أمورهم فنحن لا نريد سوى الاقتصاد في ظلّ وجود هذه الحكومة التي نقدّر جهودها».

أمّا النائب زياد حوّاط فلم يكن من مؤيّدي القانون، لوجود مخالفات كبيرة تحصل في المدن الكبيرة وانعكاساتها على المجتمع والبيئة والبنى التحتية. ووافقه النائب جميل السيّد الذي اعتبر أنّ «هذا المشروع هو تشريع فوضى البناء على غرار الأملاك البحرية وغيره»، وأضاف أنّ «الخطير فيه أنّه يتضمّن العفو عن الجرائم». فردّ عليه وزير المال آنذاك علي حسن خليل بأنّ هذا القانون خضع لنقاش طويل في اللجان التي أبدت ملاحظاتها عليه واستمعت إلى كلّ هذه الملاحظات. أمّا النائب آلان عون فاعتبر «أنّ هذا القانون هو توقيع للدولة بحبرها عن عجزها في ضبط المخالفات» لأنّ «آخر قانون صدر يتعلّق بمخالفات البناء الحاصلة بين عامَيْ 1971 و1994، وكان المبرِّر فوضى الحرب. ومن المؤسِف والمعيب أنّ منذ عام 1994 إلى الآن كان من المفروض أن تكون الحرب قد انتهت وعادت الدولة، وأنّه ينبغي التمييز بين الضحايا والجلّادين. الضحايا هم الناس الذين تمّ خداعهم من قِبل أصحاب مشاريع البناء الذين ارتكبوا مخالفات وباعوهم فبقَوا معلَّقين، وعجزوا عن تسجيل أملاكهم لأنّ الدولة عجزت عن ضبط المخالفات. والضحايا هم من اتّكلوا على تراخيص من قِبل مرجعيّات أو مراجع تمثّل الدولة». واقترح أن «يتمّ معاقبة من يكرّر المخالفة، وإلّا سوف يكرّرونها مجدّداً ثم يعتذرون». وختم: «أخيراً أودّ أن أقول بما أنّ هذا المشروع تمّت مناقشته طويلاً داخل اللجان آخرها اللجان المشتركة. أقترح أن يتمّ التصويت عليه بمادّة وحيدة».

كما عارض النائب ميشال معوّض هذا المشروع متسائلاً عن «الظروف الاستثنائية القاهرة» منذ 1994 وحتّى 2018 الواردة في الأسباب الموجبة التي تبرّر إقراره. كما أضاف أنّه «يجري الحديث بمنطق أنّ هناك أناس ضحايا صحيح وهناك أناس تأخذ عقوداً من جهات تنفيعية وليس من المراجع المختصّة ولكن هناك أناس وتحت شعار «معتّرين» يملكون مشاريع كبرى وبنايات ومشاريع سياحية» وبالتالي كيف يمكن أن نساوي بينهم.

أمّا النائب حسين جشّي فاستعاد فكرة أنّ اللجنة المكلَّفة إعادة صياغة المشروع قد درسته في عشر جلسات وقد «تم درسه بعناية وكلّنا متّفقون أنّ هناك واقعاً يحتاج إلى المعالجة، لكن يكمن الإشكال لدى كلّ الزملاء في إلى متى سنستمر بالقيام بتسويات». هذه مشكلة صحيح، ولكن نحن عالجناها وأخذنا القرار ضمن القانون بأنّ كلّ مخالفة بعد إقرار هذا القانون يكون حكمها لاغياً. ما طرحه الزميل طارق (المرعبي) صحيح، أنّ هناك مشكلة الأراضي ومشكلة الشيوع وإشكالات متعدّدة وهي التي تؤدّي إلى المخالفات وهذه تعالَج بقوانين مستقلّة. نحن عالجنا مخالفات البناء المتعلّقة حصراً بالملك الخاصّ بمُخالفيها. لقد حاولنا الموازنة بين القانون وحفظ النظام العامّ وحفظ مصالح الناس، واستثنيْنا كلّ ما له علاقة بالأبنية الأثرية والأبنية الموجودة على الأملاك البحرية والنهرية، فكلّ ما يُبنى على الأملاك البحرية أو النهرية لا يمكنه أن يكون موضوع تسوية «بدون إثبات احترام التراجع». على إثره، سأل رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي عن إمكانيّة تصديق المشروع بمادّة وحيدة أو السير به مادّة مادّة. فحاول عدد من النوّاب الحديث لكنّه (أي الرئيس برّي) منعهم وحصر المسألة بالتصويت، وطرح التصويت على القانون بمادّة وحيدة فصُدِّق. هنا طلب النائب سامي الجميّل أن يتمّ التصويت بالأسماء. فردّ الرئيس بري «بالمناداة وحبّة مسك». فجاءت تلاوة الأسماء سريعة بداية مع امتعاض النائب سامي الجميّل قائلاً: «دولة الرئيس فينا نعيد ما عم نسمع». فردّ الرئيس برّي: «فينا نعيد ونص». وقد عارض القانون كلّ من النوّاب بولا يعقوبيان، أسامة سعد، جورج عطا الله، فريد الخازن، سليم عون، هاغوب ترزيان، فريد البستاني، ميشال معوّض، نعمة إفرام، ميشال ضاهر، إدي أبي اللمع، جورج عقيص، فادي سعد، وهبه قاطيشا، بيار بو عاصي، شوقي دكّاش، جان طالوزيان، جميل السيّد، سامي الجميّل، نديم الجميّل، نجيب ميقاتي، نقولا نحّاس، وعلي درويش. وطلب النائب جهاد الصمد معرفة عدد النوّاب الذين صوّتوا على القانون لكنّ الرئيس برّي لم يتوقّف عند طلبه وصدّق القانون وانتقل إلى البند التالي من جدول الأعمال.

2. تعليق المُهَل القانونية والقضائية والعقدية (رقم 2020/160)

في تاريخ 21 و2020/4/22[82] صدّق المجلس النيابي على مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم 6210 في 2020/3/27 والرامي إلى تعليق المُهَل القانونية والعقدية بعد دمج أربعة اقتراحات فيه (وهي اقتراح النائب الياس حنكش في 2019/10/31، والنائبة بولا يعقوبيان في تاريخ 2019/11/4، واقتراحَيْ نوّاب تكتّل لبنان القوي الأوّل مقدَّم في 2020/2/23 والثاني في 2020/4/9). وقد وردت هذه المقترحات كلّها على جدول أعمال جلسة 21-22 نيسان 2020 على إثر الأوضاع الاستثنائية التي مرّت بها البلاد نتيجة الأزمات المتلاحقة، التي بدأت تتوضّح معالمها في تشرين 2019، والتي تفاقمت نتائجها مع جائحة كورونا بدءاً من أواخر شباط 2020. فتقرّر خلال الجلسة البرلمانية تشكيل لجنة مشتركة بين وزيرة العدل ماري كلود نجم ورئيس لجنة الإدارة والعدل جورج عدوان لدراسة المقترحات المذكورة معاً، وعلى إثره تمّ التوصل إلى نسخة مُنقَّحة عن مشروع قانون الحكومة.

82. المرجع نفسه.

ملاحظات: عمد القانون 2020/160 إلى تعليق كافّة المهل القانونية والعقدية والقضائية من 2019/10/18 إلى 2020/7/30.

ومن أخطر ما تضمّنته النسخة المصدَّق عليها، إضافة استثناء إلى الحالات التي لا تستفيد من أحكام تعليق المُهَل وهي «المهل الواردة في قانون الإيجارات الصادر في تاريخ 2014/5/9 والمعدَّل بموجب القانون رقم 2017/2». ومن التعديلات الأخرى التي طرأت على النصّ، في النسخة المنقَّحة، إضافة فقرة ثالثة في البند الأوّل، وهي: «في الموادّ الجزائية، تُعلَّق المهل المقرَّرة للمدَّعي الشخصي أو للمدَّعى عليه أو للمتَّهم للطعن بالدفوع الشكلية وبالأحكام والقرارات النهائية، ويستفيد من هذا التطبيق المسؤول بالمال والضامن فيما يختصّ بالقرارات القابلة للطعن منهما»، وإضافة بند ثالث ينصّ على استمرار «النقابات والتعاونيّات بهيئاتها العامّة والتنفيذية في أعمالها لغاية انقضاء مهلة التعليق وتبقى قائمة برئيسها وأعضائها ومجالسها وهيئاتها وتُعتبر قانونية الأعمال التي تقوم بها وفقاً للأحكام المحدَّدة في قوانينها وأنظمتها».

ولئن بدا القانون ضرورياً وتدخُّلاً مشروعاً من الدولة في العلاقات القانونية والعقدية والقضائية في ظلّ الظروف الاستثنائية التي مرّت بها البلاد ابتداء من تشرين الأوّل 2019، وتعذُّر عمل المحاكم والدوائر الرسمية الطبيعي، إلّا أنّ الصيغة التي صدّق عليها البرلمان طرحتْ العديد من الإشكاليات أبرزها:

- شمل التعليق المهل القانونية لانعقاد الهيئات العامّة العائدة للنقابات والجمعيّات والتعاونيّات (مادّة 1)، كما أوضح القانون 160 صراحةً أن «تستمر النقابات والتعاونيّات بهيئاتها العامّة والتنفيذية» وأنّها «تبقى قائمة برئيسها وأعضائها ومجالسها وهيئاتها» وتُعتبَر قانونية الأعمال التي تقوم بها (مادّة 3). وأدّى ذلك، على سبيل المثال، إلى تعذّر إمكانيّة إجراء الانتخابات في نقابة المهندسين ونقابتَيْ المحامين في بيروت وطرابلس. إذ يعرّض القانون أيّ نتائج انتخابية للطعن بحجّة عدم انقضاء مهلة الترشّح مثلاً، بدون أن يكون لشمول القانون هذه المهل أيّ مبرّر.

- لم يستثنِ القانون المهل القانونية والقضائية في القضايا الجزائية، بما يهدّد بتعطيل الحقّ العامّ وحقوق الناس وتأبيد الاعتداءات. هذا فضلاً عن أنّه لم يعد هنالك أيّ أسباب تبرّر تعطيل المحاكمات والعدليّة على النحو الحاصل بحجّة جائحة كورونا.

- لم يستثنِ القانون المهلة القانونية المعطاة بموجب القانون 2019/132 (الذي مدّد المهلة المعطاة في القانون 2017/64) لتسوية المخالفات في إشغال الأملاك العامّة البحرية، التي كان يُفترَض أن تنتهي في آخر تشرين الأوّل 2020، ممّا يشكّل تمديداً قانونياً للمهلة التي يمكن خلالها للمتعدّين على الأملاك العامّة البحرية التقدُّم لتسوية أوضاعهم، ويعرّض ملكيّة الدولة والمصلحة العامّة لمزيد من الاستباحة بدون أيّ مبرّر، وبشكل مخالف للدستور (المادّة 15). بالحصيلة، يكون مجلس النوّاب منح الذي اعتدى على الأملاك العامّة البحرية طوال ما يتراوح بين 27 سنة بالحدّ الأدنى و47 سنة بالحد الأقصى، من

دون حسيب أو رقيب، مهلة 3 سنوات وشهرَيْن لتقديم طلب معالجة. وبالتالي، يبدو تمديد المهل المبرَّر بحماية الحقوق سبباً لاستباحتها.

على العكس من ذلك، استُثنِيَت المهل الواردة في قانون الإيجارات القديمة من التعليق، ممّا يعني سريان المهلة القانونية الأخيرة التي يفضي انقضاؤها إلى تحرير الإيجارات، وتعريض الحقّ في السكن الميسَّر للعديد من المواطنين إلى خطر كبير، لا سيّما مع الأزمة الاقتصادية والاجتماعية المتفاقمة، وانعدام أيّ حلول بديلة تقدّمها الدولة، التي امتنعت حتّى اليوم عن تأمين التمويل الضروري للصندوق الخاصّ بمساعدة المستأجرين القدامى. كلّ ذلك مع التذكير بأنّ المجلس الدستوري كان قد أسند اعتباره قانونَ الإيجارات دستورياً إلى احترام شرط التوفيق بين حقَّيْ السكن والملكيّة الدستوريَّيْن.

لذا كان من المطلوب حصر تعليق المهل بتعليق بعض الموجبات المالية كالقروض أو ما شابه، التي تفرضها الأزمة الاقتصادية والمالية وبحدود الضرورة، من دون أن يؤدّي ذلك بحال من الأحوال إلى تعليق العدالة والديمقراطيّة.

ويجدر التذكير بأنّ العمل بالقانون هذا مُدِّد حتّى 2020/12/31 بموجب القانون 2020/185 (الذي نفصّله أدناه). وعاد القانون رقم 2021/212 ليعلّق كافّة المهل القانونية أو القضائية والعقدية طوال فترات الإغلاق الكامل المحدَّدة أو التي تُحدَّد استناداً إلى قرار إعلان التعبئة العامّة المُتَّخذ بموجب المرسوم 7315 تاريخ 2020/12/31. ثمّ جاء القانون 2021/237 ليعلّق كافّة المهل القانونية أو القضائية والعقدية طوال فترات الإغلاق الكامل ومراحل التخفيف التدريجي لقيوده وذلك لغاية 2021/3/22.

المناقشات النيابية: خلال الجلسة المسائية التي انعقدت في 21 نيسان، تلا النائب علي حسن خليل مشروع القانون المُنجَز وهو عبارة عن نسخة مُنقَّحة باليد عن مشروع قانون الحكومة. وسجّل النائب الياس حنكش اعتراضه على عدم وجوده والنائبة بولا يعقوبيان في اللجنة التي شُكِّلت وطلب من رئيس مجلس النوّاب مهلة للاطّلاع عليه قبل طرحه على التصويت، على أنّ يتمّ التصويت عليه في جلسة اليوم التالي. وتعهّد عندها النائب جورج عدوان بإعطائهما نسخة عن المشروع، غير أنّ ذلك لم يحصل حتّى اليوم التالي. وبالفعل، وآخر الجلسة المعقودة في 2020/4/22، دار نقاش حول الصيغة المُنقَّحة للمشروع. وأيّد النائب جورج عقيص أهمّيّة المشروع، وأشار إلى وجود إشارة صريحة إلى استثناء الإيجارات في القوانين الثلاثة التي صدرت سابقاً في لبنان بتعليق المهل. ولكنّه أضاف أنّ ما يجب استثناؤه يجب ذكره بشكل صريح في المشروع، لا سيّما في ما يتعلّق بمهل قانون الإيجارات. وأضاف أن يجب أن يُعَوَّض للمتضررين عن تدنّي قيمة النقد الوطني ووضع هذا في قانونَيْ سنة 1950 و1991. واقترح النائب إبراهيم كنعان إضافة المهل المرتبطة بشؤون العائلة والنفقة ضمن الاستثناءات التي لا تُعلَّق فيها المهل. كما اقترحت النائبة بولا يعقوبيان إلغاء البند الرابع المتعلّق بحرّيّة المتعاقدين التنازل عن مفعول التعليق، لأنّ تعليق المهل يجب أن يرتبط بالنظام العامّ. واعتبرت أنّ وجود هذا البند يفتح المجال للابتزاز من قِبل الطرف القوي. وأرادت اقتراح إضافة في البند الأوّل، إلّا أنّها لاقت اعتراض النائبَيْن علي حسن خليل وجورج عدوان ورئيس مجلس النوّاب نبيه برّي، الذين اعتبروا أنّ "من غير الممكن الدخول في تفاصيل كلّ مادّة». وتمّ التصويت على صفة العجلة هنا، فصُدِّقَت. ثم جرى التصويت على النصّ مادّة وحيدة فصُدِّقَ في الصيغة التي قدّمتها اللجنة المشتركة.

3. تمديد بعض المهل ومنح بعض الإعفاءات من الضرائب والرسوم (رقم 2020/185)

في تاريخ 2020/8/31[83] صدَّق المجلس النيابي على قانون يدمج بين اقتراحَيْ قانونَيْن:

- الأوّل معجّل مكرّر، قدّمته النائبة رولا الطبش في 2020/7/8 ويهدف إلى تمديد العمل بأحكام القانون 2020/160 المتعلّق بتعليق المهل القانونية والقضائية لغاية 31/12/2020 (أي لمدّة خمسة أشهر إضافية).
- الثاني معجّل مكرّر، قدّمه النائب ياسين جابر في 2020/8/12 ويهدف إلى تعليق لمدّة ستّة أشهر البنود المتعلّقة بالتخلّف عن تسديد القروض بكافّة أنواعها، بخاصّة المدعومة من السكنية والتجارية والبيئية والصناعية والزراعية والتكنولوجية والمعلوماتيّة، بما في ذلك، أي زيادة على معدّل الفائدة، بسبب تأخّر أو تعثّر في سداد قَرض أو أيّ من أقساطه من تاريخ 2020/7/1؛ وإلى تمديد مهل تخفيض الغرامات وزيادات التأخير والفوائد المترتّبة على متأخّرات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. وعمد اقتراح جابر إلى تعليق مهلة مرور الزمن المسقِط للحقّ، وجميع الإجراءات القانونية والقضائية التي بوشرت أو اتُّخِذَت اعتباراً من 2020/7/1، وذلك طوال مدّة نفاذ القانون.

وقد أُضيفَ إلى القانون عند تصديقه، بشكل مفاجئ، إعفاء عائلات ضحايا انفجار المرفأ من رسوم الانتقال وإعفاء المباني المتضرِّرة من الضريبة على الأملاك المبنية.

ملاحظات: للتذكير، كانت الجلسة (2020/8/13) مخصّصة للنظر في مرسوم إعلان الطوارئ وفق ما يفرضه قانون الطوارئ 1967. وتمّ على إثرها التصديق بشكل مفاجئ على ثلاثة اقتراحات قوانين، قُدِّمت بصيغة المكرّر المعجّل، من دون أن يتسنّى للجان درسها أو للمواطنين الاطّلاع أو التعليق عليها، منها هذَيْن الاقتراحَيْن اللذَيْن دُمِجا في نصّ واحد.

فاستُغِلّ تشريع «المفاجأة» لتمديد قانون تعليق المهل (أي القانون 160/2020) من دون معالجة أيّ من ثغراته التي فنّدناها أعلاه.

وأبرز ما يُعاب على القانون 185 أنّه مدّد القانون 160 بدون معالجة أيّ من الثغرات التي استعرضناها أعلاه.

المناقشات النيابية: لم تحصل نقاشات نيابية تُذكَر حول القانون.

83. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «جلسة تشريعية مفاجئة: تشريع المفاجأة إسعافا للناس أو استغلال الكارثة لتحقيق إثراء غير مشروع؟»، موقع المفكّرة القانونية 15 آب 2020.

4. تمديد بعض المهل ومنح بعض الإعفاءات من الضرائب والرسوم (رقم 199/2020)

صُدَّق في 2020/12/21[84] اقتراح قانون موحَّد وجديد قُدِّم من خارج جدول الأعمال مرتبط بتمديد بعض المهل القانونية. فلم يُدرَس أيٌّ من المقترحات التي كانت واردة على الجدول وعددها أربعة[85] (قدّمها كلٌّ من النوّاب علي فيّاض وفادي سعد وجورج عقيص وجميل السيّد وأمين شرّي وإبراهيم عازار) وجُمِعَت في نصّ واحد (اقتراح قانون معجّل مكرّر قدّمته من النائبة رولا الطبش خلال الجلسة، يرمي إلى تمديد بعض المهل ومنح بعض الإعفاءات من الضرائب والرسوم).

ملاحظات: يعمد الاقتراح الذي قدّمته النائبة رولا الطبش إلى:

- تعليق «لمدّة ستّة أشهر من تاريخ نشر القانون» مفاعيل البنود التعاقدية المتعلّقة بالتخلّف عن تسديد القروض بكافّة أنواعها، سواء المدعومة منها أو غير المدعومة، بما في ذلك أيّ زيادة على معدّل الفائدة بسبب التعليق اعتباراً من تاريخ 2021/1/1». كما تُعلَّق «جميع الإجراءات القانونية والقضائية والعقدية التي يباشَر بها خلافاً لأحكام هذا البند، وتتوقّف مهلة مرور الزمن المسقِط للحقّ خلال مدّة نفاذه».

- تمديد، لمدّة ستة أشهر من تاريخ انتهاء مهلة التمديد المنصوص عليها في قانون 185/2020 (أي القانون الذي كان قد مدّد العمل بقانون تعليق المهل رقم 160/2020 حتّى آخر عام 2020)، جميع المهل المنصوص عليها في المادّة 22 من قانون موازنة العام 2020 (المرتبطة بعدد من موادّ موازنة 2019، التي تنصّ على بعض الإعفاءات والتخفيضات)، كما مهلة تخفيض الغرامات وزيادات التأخير والفوائد المترتّبة على متأخّرات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الواردة في المادّة 23 من قانون موازنة العام 2020، وفي المادّتَيْن 34 و35 من قانون موازنة العام 2020 (المرتبطة بتعليق الإجراءات القانونية المتعلّقة بالمهل الناشئة عن التعسّر في سداد القروض المدعومة واستيفاء الضرائب والرسوم المتوجّبة على الدولة بالليرة اللبنانية)، والتي كان قد مدّدها القانون رقم 185 تاريخ 2020/8/19.

- وتمديد، لمدّة ستّة أشهر من تاريخ نشر القانون، مهلة تسديد كافّة أنواع الضرائب والرسوم بما فيها الرسوم البلدية والاشتراكات المستحَقّة للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.
- كما تضمّن مادّة تحدّد كيفيّة تسديد «الأقساط والدفعات المالية التي عُلِّقت خلال فترة تمديد المهل» المستحقّة للمصارف، أو للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أو وزارة الماليّة أو أيّ إدارة رسمية، ضمن جدولة جديدة للأقساط تتراوح بين سنة وثلاث سنوات.

- وأخيراً، تضمّن موجباً على «الهيئات والنقابات والجمعيّات والنوادي والتعاونيّات إجراء انتخاباتها ضمن المهل ووفقاً للأصول وفي المواعيد المنصوص عليها في قوانين إنشائها».

---

84. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يقارب السرّيّة المدمّرة بخفر»، موقع المفكّرة القانونية، 23 كانون الأوّل 2020.

85. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني في 21 كانون الأوّل 2020؟ اقتراحات تمديد المهل: مخاطر في تعطيل العدالة والديمقراطيّة»، موقع المفكّرة القانونية، 21 كانون الأوّل 2020.

عليه، ورغم التصويت على القانون مع حذف البند السادس منه، الذي ارتبط بإلغاء القانونين 160/2020 و185/2020، يتوقّف العمل بالقانون 160/2020 آخر 2020. ويكون القانون المصدَّق عليه قد عالج الإشكاليّات والثغرات التي كان قد أنشأها القانون 160، قانون تعليق المهل القانونية وقانون تمديد العمل به رقم 185 التي تطرّقنا إليها في الفقرة السابقة.

المناقشات النيابية: عند وصول النوّاب في جلسة 2020/12/21 إلى اقتراح القانون المعجّل المكرّر المتعلّق بتمديد سريان أحكام تعليق الإجراءات القانونية المتعلّقة بالمهل الناشئة عن التعسّر في سداد القروض، تحوّل النقاش إلى مسألة تعليق المهل القانونية، في ظلّ تقديم النائبة الطبش اقتراحها من خارج جدول الأعمال. وتفصيلاً، بدأ النائب علي فيّاض بالتوضيح أنّه يوجد أربعة مقترحات تهدف إلى تمديد المهل، وطلب تمديد المهل لغاية 2021/6/30، معتبراً أنّ ذلك قد حمى المجتمع من فوضى المصادرات التي كانت سوف ترتكبها المصارف. وطلب حلّ الفراغ التشريعي خلال شهر تمّوز الماضي الذي حاولت خلاله المصارف استرداد القروض على دفعة واحدة أو دفعتَيْن، واقترح حلّاً لإعادة جدولة سداد القروض من خلال إضافة مبلغ على السندات المستحقّة (عند انتهاء التمديد). ولدى بداية المناقشة حول مقترحه، قاطع رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي النقاش لتأجيل البتّ فيه. وأفاد عندها النائب علي حسن خليل بوجود اقتراح جيّد متكامل مُعَدّ من قِبل النائبة رولا الطبش التي جمعت بين الاقتراحات الأربعة، ويتضمّن حلّاً لإشكاليّة طريقة سداد الدفعات. وتمنّى مناقشته على أن تُحدَّد مدّة التمديد لغاية 2021/6/30. إلّا أنّ رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي قاطعه أيضاً، معتبراً أنّ على أهمّيّة الموضوع، يجب الأخذ بعين الاعتبار حقوق الناس المنصوص عليها بموجب اتّفاقات، مثل شركة «توتال». فأجابته النائبة رولا الطبش أنّ «كل شيء للدولة نقسطه ونضع شرطاً ألّا يتجاوز سنّ التقاعد، وأنّ الضرائب تُدفَع بين سنة وثلاث سنوات». وعليه بدأت مناقشة اقتراح الطبش، واعتبر هنا النائب ياسين جابر أنّ «كلّ الكتل موافقة على اقتراح الزميلة رولا الطبش» على أن تضاف إليه عقود الإيجار التجاري. وعلى إثره طُرِحت صفة العجلة فصُدقت، ثمّ تمّ التصويت على الاقتراح، فصُدّق مع حذف البند السادس منه الذي ارتبط بإلغاء القانونين 2020/160 و2020/185، بعد رفض وزيرة العدل في حكومة تصريف الأعمال ذلك معتبرةً أنّ لهذَيْن القانونَيْن مفاعيل قانونية لا يمكن حرمان المواطنين منها.

ونشير ختاماً إلى أنّه مُدِّد العمل بهذا القانون (رقم 199) في جلسة 2021/6/30 بموجب القانون 2021/237.

5. تمديد مهلة تحويل لوحات الأوتوبيسات العمومية إلى لوحات أوتوبيسات صغيرة

في جلسة 2019/3/7-6,[86] صدّق المجلس النيابي القانون الرامي إلى تعديل القانون رقم 63 تاريخ 2017/10/17 المتعلّق بتحويل لوحات الأوتوبيسات العمومية إلى لوحات أوتوبيسات صغيرة Mini Bus.

وكان قد أجاز القانون رقم 63 تحويل لوحات الأتوبيسات العمومية، التي يزيد عدد مقاعدها عن خمسة عشر مقعداً إلى لوحات أتوبيسات عمومية صغيرة (Minis Bus)، وذلك بصورة اختيارية وفقاً لشروط محدّدة ولمرّة واحدة خلال مهلة سنة من تاريخ نفاذ القانون. وقد اعتُبِر هذا القانون حاجة ملحّة وضرورية لوجود 12 ألف أتوبيس من أصل 16 تعمل بلوحات مزوَّرة ومكرَّرة، وسيمكّن بالتالي عدداً من أصحاب الأتوبيسات الصغيرة

86. المفكّرة القانونية – المرصد البرلماني لبنان، أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الاستثنائية: (+) اتفاقية للحدّ من تغيير المناخ (-) القاعدة الاثني عشرية، الاقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية، الموقع الالكتروني للمفكّرة القانونية، 8\3\2019

من الاستحصال على لوحة قانونية، ويحول دون التسبُّب بمنافسة غير مشروعة، حسبما ورد في الأسباب الموجبة للقانون.

وقد عمد القانون الجديد إلى تمديد لمرّة واحدة أحكام القانون المشار إليه أعلاه، وذلك لمدّة سنتَيْن من نفاذ هذا القانون. كما تضمّن إضافة فقرة ثالثة إلى المادّة الخامسة من ذلك القانون تفرض دفع الرسوم المقرَّرة وفقاً للقوانين المرعيّة، في حال بيع القسائم أو اللوحات الصغيرة المجزَّأة إلى آخرين. وذلك على عكس الفقرة الثانية من المادّة نفسها التي تنصّ على عدم خضوع عمليّة التحويل المؤقَّتة لأيّ رسم.

المناقشات النيابية: لم تحصل نقاشات نيابية تُذكَر حول القانون.

6. قانون إعفاء السيّارات التي أصبحت خارج الخدمة نتيجة للعدوان الصهيوني على لبنان في تمّوز 2006،»من كلّ رسم سنوي وبمفعول رجعي يعود إلى 13 تمّوز 2006»

في تاريخ 2020/12/21،[87] صُدِّق اقتراح[88] القانون المعجّل المكرّر المقدّم من النائبَيْن علي فيّاض وإبراهيم الموسوي في تاريخ 2020/5/21، والرامي إلى إعفاء السيّارات التي أصبحت خارج الخدمة نتيجة العدوان الصهيوني على لبنان في تمّوز 2006، «من كلّ رسم سنوي وبمفعول رجعي يعود إلى 13 تمّوز 2006». ويكلّف القانون «وزارة الداخلية بوضع المعايير والقواعد للتثبّت من السيّارات والآليّات التي ينطبق عليها هذا القانون». وكانت الأسباب الموجبة قد برّرت الاقتراح بأنّ قسماً من أصحاب السيّارات المدمّرة بسبب عدوان 2006 لم يتمكّنوا من تسجيل سيّاراتهم وآليّاتهم لأسباب شتّى، ممّا أدّى إلى تراكم الرسوم السنوية المقرَّرة. للتذكير، كان الاقتراح قد وُضِع على كلّ من جدول أعمال جلستَيْ 2020/5/28[89] و2020/9/30،[90] **ولم يُدرَس بسبب تطيير الجلسة** الأولى وعدم اكتمال نصاب الجلسة الثانية، بعدما تعذّر الاتّفاق على تمرير قانون العفو العامّ.
المناقشات النيابية: اقتصر النقاش النيابي على تذكير النائب علي فيّاض بأنّه لم يُعَوَّض على المتضرّرين من جرّاء العدوان الصهيوني، وأنّه كان قد طلب إجراء مسح لهذه الأضرار إلّا أنّه لم يحصل. وإثر ذلك، لم يعمد المتضرّرون إلى تسجيل سيّاراتهم المتضرّرة لتفادي دفع الرسوم التي تراكمت. وبعد تصويت النوّاب، صُدِّقت صفة العجلة وصُدِّق الاقتراح.

87. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يقارب السرّيّة المدمّرة بخفر»، موقع الفكّرة القانونية، 23 كانون الأوّل 2020.

88. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ دليلك إلى جلسة 21 كانون الأوّل 2020»، موقع الفكّرة القانونية، 20 كانون الأوّل 2020.

89. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «الإعفاء من بعض الضرائب والرسوم: تعويض الضرر البيئي بفعل المطامر بإعفاء مالكي العقارات المجاورة من الضريبة، ماذا عن القاطنين فيها؟ (الجلسة التشريعية أيّار 2020)»، موقع الفكّرة القانونية، 28 أيّار 2020.

90. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، شهرزاد يارا الحجّار، حلا نجّار، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني اليوم؟ 19 مقترحاً للتصدي للأزمات التي يواجهها لبنان: سخاء نيابي من دون دراسات أثر اقتصادي واجتماعي»، موقع الفكّرة القانونية، 30 أيلول 2020.

كما نذكّر هنا بقوانين أخرى تذهب في اتّجاه تعليق فعاليّة قوانين قائمة، جرى تفنيدها والتعليق عليها في فصول أخرى من هذا التقرير، أبرزها:

في الفصل المخصَّص للسياسة الضريبية وأملاك الدولة:

7. قانون تمديد مهلة معالجة الإشغال غير القانوني للأملاك العامّة البحرية حتّى 2019/10/30 بعدما كانت قد انتهت في 2018/1/20.

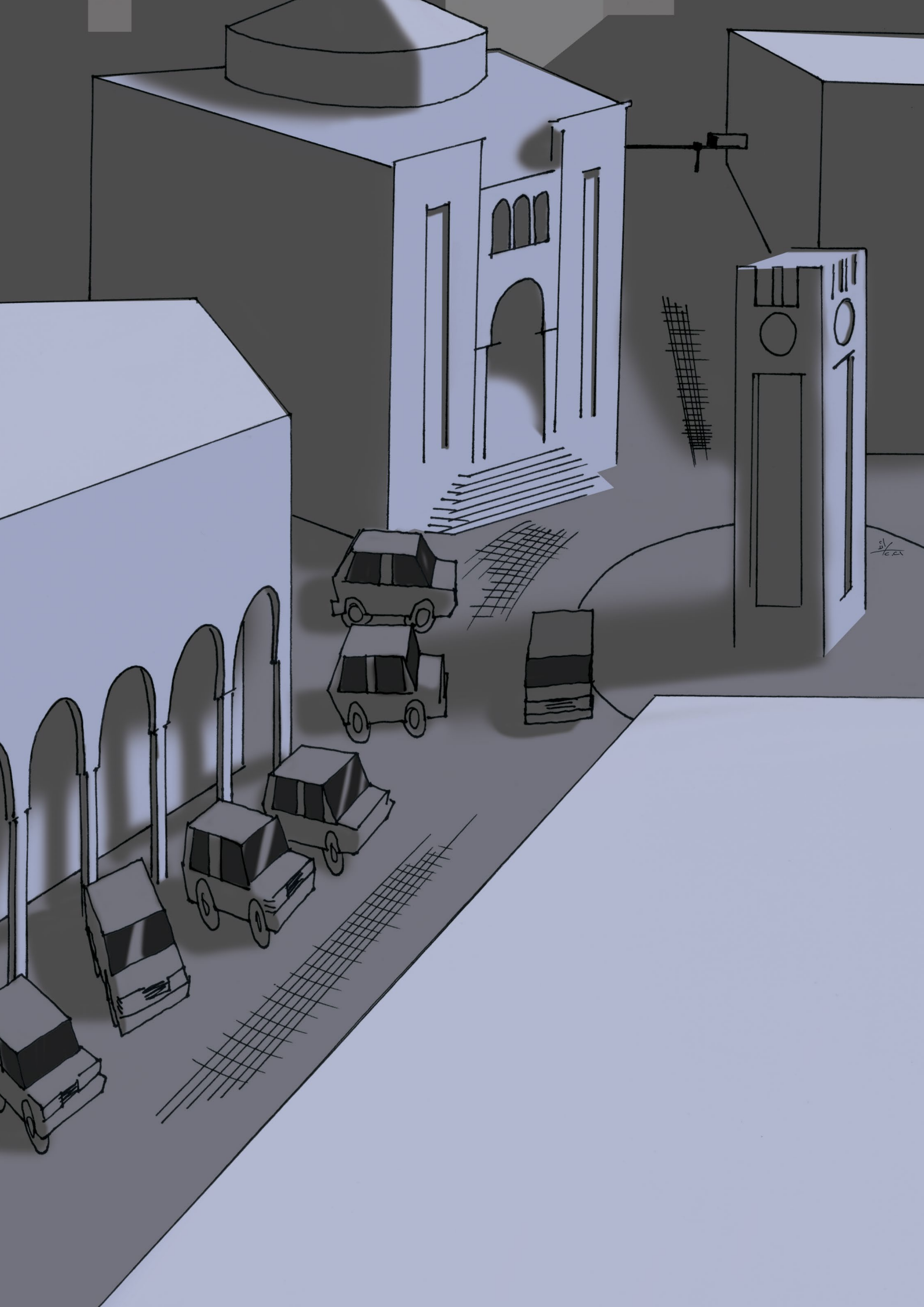
في الباب المخصَّص للأزمات:

8. قانون إعفاء المركبات الآليّة من رسم السير السنوي للعام 2020 أو 2021.

9. قانون إلغاء الامتحانات الرسمية لشهادة الثانوية العامّة بفروعها الأربعة.

10. قانون الإجازة لمؤسّسات التعليم العالي الخاصّ تنسيب تلامذة للعام الجامعي 2021-2020 في صفّ «الفرشمن» وإن لم يكونوا قد نجحوا بعد في امتحانات SAT.

الباب الثالث:
الحقوق



الفصل 13:
الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

الأدوية الجنيسية ضماناً للحقّ في الدواء

نقف في هذا الفصل على القوانين المرتبطة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وعددها ثلاثة. وقد بقي التشريع في هذا الصدد قاصراً عن ارتقاب تداعيات الانهيار على هذه الحقوق المهدَّدة بالتآكل. وهذه القوانين هي الآتية:

1. الانضمام إلى البروتوكول الثاني لاتّفاقيّة لاهاي لعام 1954 الخاصّ بحماية الممتلكات الثقافية في حالة النزاع المسلّح

في تاريخ 2019/9/24،[91] صدّق المجلس النيابي على مشروع القانون الوراد في المرسوم رقم 5434 المقدَّم في تاريخ 5434، والرامي إلى الموافقة على الانضمام إلى البروتوكول الثاني لاتّفاقيّة لاهاي 1954 لحماية الممتلكات الثقافية في حالة النزاع المسلّح الذي أطلقته منظّمة اليونسكو سنة 1999.[92]

ملاحظات: تُعتبَر هذه الخطوة ضرورية جدّاً اليوم بعدما شهدتْ المنطقة أكبر عمليّة تدمير للممتلكات الثقافية منذ آلاف السنين. فعبر تكسير التماثيل وتفجير المعابد والأضرحة، أكّد تنظيم داعش هشاشة التراث والآثار، وضرورة وضع الآليّات للمحافظة عليها. وتُعتبَر اتّفاقيّة لاهاي ببروتوكولَيْها الأوّل (1954) والثاني (1999) الأداة الدولية الوحيدة التي تهدف، على وجه التحديد، إلى حماية واحترام التراث الثقافي والحفاظ على الممتلكات الثقافية، المنقولة وغير المنقولة. والممتلكات المنقولة هي القطع الأثرية والتاريخية والمخطوطات والكتب. أمّا الممتلكات غير المنقولة فهي المعالم ذات الأهمّيّة الكبرى للتراث الثقافي، مثل الآثار المعمارية أو الفنّية أو التاريخية أو الدينية. وتهدف الاتّفاقيّة أوّلاً إلى الحفاظ على الممتلكات كافّة وذلك عبر فرض استراتيجيّات عملية على الدول المصدِّقة. وكان لبنان قد وقّع في عام 1960 على البروتوكول الأوّل، وفي عام 2019 على الثاني.

يعزّز البروتوكول الثاني (1999) العديد من أحكام الاتّفاقيّة وبروتوكولها الأوّل المتعلِّق بحماية التراث الثقافي واحترامه والسلوك الذي يجب اتّباعه أثناء الأعمال العدائية. أبرز ما يميّز البروتوكول الثاني أنّه يمكّن من مقاضاة عناصر من الجيش أو أيّ من القوّات المسلّحة التي دمّرت الممتلكات الثقافية. هذا الجرم لم يكن معروفاً سابقاً، ولكنّ الاتّفاقيّات الدولية التي تعمل منظّمة اليونسكو على وضعها، ومن ثمّ حثّ الدول على تنفيذها، هي الأدوات التي تسمح بتغيير مقاربة هذه المسائل. لذا، يمكن محاكمة الأشخاص الذين فجّروا أو نهبوا أمام المحكمة الدولية في لاهاي أو حتّى أمام المحاكم الخاصّة في بلادهم. فالمحافظة على الآثار في فترات الحروب باتت شرطاً من شروط القانون الدولي الإنساني.

---

91. المفكّرة القانونية، «ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني غداً؟ معايير موضوعية ملزمة لتعيين موظّفي الفئة الأولى ونسف أفضليّة الناجحين في التعيين في الفئتَيْن 3 و4 وتعليق العمل بقانون الإيجارات الجديد وبروتوكول حماية الممتلكات الثقافية في حالة النزاع المسلّح»، موقع المفكّرة القانونية، 23 أيلول 2019.

92. المفكّرة القانونية، «إقرار البروتوكول 2 لحماية الآثار في حال الحروب: التزام دولي بمحاكمة المعتدين على الآثار»، موقع المفكّرة القانونية، 2 أيلول 2019.

2. إفادة «الأولاد الموصى عليهم» من تقديمات فرع المرض والأمومة

في تاريخ 21 و2020/4/22،[93] صدّق المجلس النيابي على اقتراح القانون المعجّل المكرّر الرامي إلى تعديل الفقرة «د» من المادّة 14 من قانون الضمان الاجتماعي. وكانت النائبة ديما جمالي قد تقدّمت بهذا الاقتراح في 2019/6/20 بهدف إضافة «الأولاد الموصى عليهم» إلى أفراد عائلة المضمون المستفيدين من تقديمات فرع المرض والأمومة. وبرّرت الأسباب الموجبة ذلك بكَوْن الوصيّ «يتحمّل المسؤوليّة الماديّة والمعنوية» عن الأولاد الموجودين تحت وصايته. وكان الاقتراح قد وُضع على جدول أعمال جلسة 2019/9/24،[94] غير أنّ النائبة ديما جمالي عمدت إلى سحب اقتراحها خلال لجلسة[95] لإجراء بعض التعديلات عليه، لتعيد تقديمه بصفة المعجّل المكرّر في تاريخ 2019/10/1.

المناقشات النيابية: خلال الجلسة العامّة، شرحت النائبة ديما جمالي الأسباب التي دفعتها إلى تقديمه بصيغة المعجّل المكرّر مُستعيدة ما ذكرته في الأسباب الموجبة. وتمّ التصويت على صفة العجلة، ثمّ التصديق على القانون بالمناداة بدون أيّ نقاش آخر.

3. تعديل المادّة 47 من قانون مزاولة مهنة الصيدلة لاعتماد الأدوية الجنيسية

في تاريخ 2020/12/21،[96] صدّق المجلس النيابي على اقتراح[97] القانون المعجّل المكرّر الذي قدّمه النائب فادي علامة في 2020/9/28، والهادف إلى تسهيل اعتماد الأدوية الجنيسية (Générique). يعمد الاقتراح إلى حذف الفقرة الثالثة من المادّة 47 من قانون مزاولة مهنة الصيدلة التي تنصّ على: «أن تظهر موافقة الطبيب إلزامياً على الوصفة من خلال موافقته على الاستبدال أو عدمه وفق النموذج المُعتمَد من قِبل وزارة الصحّة العامّة. في حال عدم وجود أيّة ملاحظة على الوصفة الطبّية، لا يحقّ للصيدلي استبدال الدواء»، وبالتالي إتاحة المجال أمام استبدال الدواء، بدون الحاجة إلى موافقة الطبيب طالما أنّ باقي الشروط المنصوص عليها في المادّة 47 متوفّرة.

ملاحظات: يُعتبَر تعديل هذه المادّة إصلاحاً طال انتظاره في ظلّ الظروف الراهنة، لتخفيف أعباء الفاتورة الصحّية عن كاهل المواطن وتسهيل وصوله إلى دواء بسعر مُيسَّر بعد قرب استنفاد احتياطات مصرف لبنان بالدولارات، علماً أنّ لوبيات محتكري استيراد الأدوية استطاعتْ منعه حتّى اليوم. يُذكَر أنّ كلفة استيراد الأدوية بلغتْ مليار و200 مليون دولار أميركي في 2020.[98]

---

93. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (4): مقترحات متعلقة بالحقوق والحريات العامة وحماية البيئة»، موقع الفكّرة القانونية، 26 نيسان 2020.

94. الفكّرة القانونية، «ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني غداً؟ معايير موضوعية ملزمة لتعيين موظّفي الفئة الأولى ونسف أفضليّة الناجحين في التعيين في الفئتَيْن 3 و4 وتعليق العمل بقانون الإيجارات الجديد وبروتوكول حماية الممتلكات الثقافية في حالة النزاع المسلّح»، موقع الفكّرة القانونية، 23 أيلول 2019.

95. الفكّرة القانونية، «سدّ بريصا المثقوب يعرّي سياسة السدود الفاشلة: هل ينقذ فشل بريصا مرج بسري؟ (تعليق على نتائج جلسة 24 أيلول التشريعية)»، موقع الفكّرة القانونية، 26 أيلول 2019.

96. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يقارب السرّيّة المدمّرة بخفر»، موقع الفكّرة القانونية، 23 كانون الأوّل 2020.

97. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ دليلك إلى جلسة 21 كانون الأوّل 2020»، موقع الفكّرة القانونية، 20 كانون الأوّل 2020.

98. تصوُّر الوزارات المعنيّة بترشيد الدعم، رئاسة مجلس الوزراء، رقم الصادر 2269/م.ص.، 2020/12/21.

المناقشات النيابية: استُهِلَّت النقاشات النيابية بعرض النائب فادي علامة مقدِّم الاقتراح أنّ كلفة الأدوية الجنريك (الجنيسية) في لبنان تبلغ 250 مليون دولار أميركي، أي 18% فقط من الكلفة الإجمالية للفاتورة الدوائية، بينما ترتفع هذه النسبة إلى ما هو أعلى بكثير في الدول الأوروبية. واعتبر أنّ الهدف من الاقتراح هو «الوقوف إلى جانب الطبيب والمريض والصيدلي ضدّ المحتكرين». أمّا النائب عاصم عراجي (رئيس لجنة الصحّة النيابية) فقد شدّد على ضرورة أن تصدر وزارة الصحّة كُتَيِّباً تحدّد فيه لائحة بأدوية الجنيريك قبل إقراره، مع ضرورة التزام الطبيب والصيدلي بالوصفة الطبية. أمّا النائبة عناية عزّ الدين فاعتبرت أنّ هذا الاقتراح لا يحلّ المشكلة إنّما ينقلها إلى الصيادلة، وأدلت بوجود اقتراح قانون الدواء الذي يُدرَس حاليّاً في لجنة الإدارة والعدل. وأفادت هنا نائبة رئيس حكومة تصريف الأعمال وزيرة الدفاع زينة عكر بموافقة نقيب الأطبّاء على الاقتراح. وعند التصويت، صُدِّقت صفة العجلة، ثمّ صُدِّق الاقتراح.

الفصل 14:

الحقوق المدنية والسياسية والمحاكمة العادلة

تعزيز حقوق الدفاع للموقوفين

في هذا المجال، رُصِد قانونان، أبرزهما تعديل المادّة 47 من قانون أصول المحاكمات الجزائية في اتّجاه توسيع حقوق الدفاع خلال التحقيقات الأوّلية.

1. استبدال بعض العقوبات بعقوبة العمل الاجتماعي المجّاني

في تاريخ 2019/6/26،[99] صدّق المجلس النيابي اقتراح قانون باعتماد عقوبة بديلة وهي «تدبير العمل الاجتماعي المجّاني». في حين يعود تقديم الاقتراح إلى عام 2011، أعادت لجنة الإدارة والعدل درسه وصياغته في 2019/5/21.

ملاحظات: من أبرز بنود القانون، تمكين القاضي من استبدال عقوبة الحبس بتدبير العمل الاجتماعي المجّاني لدى أحد أشخاص القانون العامّ، أو إحدى المؤسّسات أو الجمعيّات التي لا تتوخّى الربح والمحدَّدة بموجب لائحة تصدر عن وزيرَيْ العدل والشؤون الاجتماعية. كما وينطبق على حالات «الحبس التكديري»، و«الحبس الذي لا يتجاوز الستّة أشهر» و«المحكومون بغرامة بدل السجن أو بغرامة إضافية». وهو ينصّ، أيضاً، على تكليف أحد القضاة المنفردين على صعيد كلّ محكمة استئناف تنفيذ التدبير البديل. وتُنفَّذ العقوبة الأصلية في حال لم يتقيَّد المحكوم عليه – بدون سبب مشروع - بتنفيذه. وتبرّر الأسباب الموجبة تقديمه بكَوْن هدف العقوبة ليس فقط «زجرياً» إنّما «يرمي إلى إصلاح الفرد وإعادة تأهيله تمهيداً لإعادة اندماجه في المجتمع». كما استندت الأسباب هذه إلى وجود بعض العقوبات القابلة للاستبدال بالغرامة وفقاً للقوانين المرعيّة الإجراء، ممّا يفسح المجال أمام المحاكم المختصّة لاستبدال العقوبة الأساسية المقضيّ بها بغير الغرامة.

وأهمّ ما في هذا القانون أنّه يُدخِل فكرة العقاب البديل. في المقابل، إنّه يقبل الانتقاد لجهة أنّه يصدر بقانون خاصّ من دون تعديل قانون العقوبات. كما إنّ التحدّي الأكبر سيكمن في قابليّته للتنفيذ، الذي يبقى وقفاً على توفّر مجالات العمل البديل وقدرة المؤسّسات المعنيّة به على التجاوب مع مقتضياته.

2. قانون تعزيز الضمانات الأساسية وتفعيل حقوق الدفاع: دعوة للاحتكام لمبادئ المحاكمة العادلة واستقلال القضاء

في تاريخ 2020/9/30،[100] صدّق مجلس النوّاب القانون رقم 191 الرامي إلى تعزيز الضمانات الأساسية وتفعيل حقوق الدفاع. وقد عدّل هذا القانون أصول المحاكمات الجزائية، ولا سيّما المادّة 47 منه، من أجل توسيع حقوق الدفاع خلال التحقيقات الأوّلية. ومن أهمّ الحقوق التي كرّسها القانون: حقّ المشتبه فيهم في الاستعانة بمحام خلال التحقيقات الأوّلية، وحقّهم في الحصول على معاينة طبّية جسدية نفسية مجّانية، وحقّهم في معرفة الشبهات والأدلّة القائمة ضدّهم، وإلزاميّة تسجيل الاستجوابات بالصوت والصورة.

---

99. المفكّرة القانونية، «ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني اليوم؟ تسويات مخالفات البناء، إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، تخفيض موارد صندوق تعاضد القضاة، وعقوبة رادعة لاستعطاف القضاء»، موقع المفكّرة القانونية، 26 حزيران 2019.

100. نزار صاغية، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ المادّة 47: تكريس حق المشتبه به في حضور محامٍ في المخفر وتراجع خطير على صعيد مدّة الاحتجاز»، موقع المفكّرة القانونية، 29 أيلول 2020.

مسار القانون: كانت لجنة الإدارة والعدل في مجلس النوّاب قد أنجزت في تاريخ 23 حزيران 2020 دراسة اقتراح قانون انتهت إلى تسميته: «اقتراح قانون لتعزيز الضمانات الأساسية وتفعيل حقوق الدفاع والاستعانة بمحامٍ خلال التحقيق الأوّلي»، بعد أن ضمّت إليه مشروع القانون الرامي إلى تعديل الفقرة 2 من البند الثاني من المادّة 47 من قانون أصول المحاكمات الجزائية لجهة تكريس حقّ الموقوف في الاستعانة بمحام أثناء التحقيقات الأوّلية والمُحال إلى مجلس النوّاب في تاريخ 2020/1/17. وقد هدف الاقتراح، الذي قدّمه النوّاب جورج عقيص وزياد حوّاط وعلي بزّي، إلى ضمان حقّ الدفاع في فترة التحقيق الأوّلي في المخافر أو النيابات العامّة، مع التركيز على الحقوق اللازمة للحدّ من أعمال التعذيب وسوء المعاملة، حسبما نستشفّ من أسبابه الموجبة.

ويقتضي التذكير بأنّ هذا الاقتراح أُقِرّ في موازاة معركة خاضتْها «لجنة المحامين للدفاع عن المتظاهرين[101]» لتكريس حقّ المشتبه به في الاتّصال بمحامٍ واستشارته قبل استجوابه. كما ينبغي التذكير بأنّ تكريس حقّ حضور المحامي جلسات الاستماع والاستجواب يأتي متأخّراً بعدما انتهتْ نقاشات 2001 حول قانون أصول المحاكمات الجزائية الجديد إلى استبعاده. ويأتي بعد سنوات من تكريسه في دول متقاربة من حيث النظام القانوني كتونس.

ملاحظات: اعتبرت «المفكّرة» القانون غداة إقراره بمثابة إنجاز حقوقي يجدر أن يتوحّد حوله القانونيون الإصلاحيون بمعزل عن مهنهم، ليخوضوا معاً معركة في مواجهة القانونيين المستفيدين من النظام الجزائي القائم حاليّاً، الذي يسوده كمّ من اللاعدالة والمظلومية وتحجب فيه موازين القوّة معايير العدالة؛ فينطلقوا منه لإصلاح ما تضمّنه ربّما من ثغرات أو صياغات تحتاج إلى ضبط من دون تعريض نفاذه للخطر. وكانت مرحلة ما بعد إقراره قد شهدت معركة شبه «فئوية» بين جسمَيْ المحامين والقضاة. ومن أهمّ مواقع هذه المعركة، مطالبة أكثر من 100 قاضٍ[102] رئيس الجمهوريّة بالطعن في دستوريّة القانون، قابلتها مواقف وبيانات صادرة عن القيّمين على نقابتَيْ المحامين في بيروت وطرابلس.[103] وفي السياق نفسه، صدر بيان عن مجلس القضاء الأعلى في 2020/10/31 أكّد فيه عدم استشارته مسبقاً بشأن هذا القانون خلافاً للمادّة 5 من قانون تنظيم القضاء العدلي، كما أكّد حقّ وواجب السلطات القضائية اقتراح التعديلات القانونية إذا ما رأت فيها شائبة أو ثغرة، مشدّداً على أهمّيّة هذا القانون ومساهمته في بناء الدولة العادلة. وقد بدا المجلس كأنه يُغلِّب تقديم اقتراح لتصويب أوجه الخلل الحاصلة في القانون على الطعن فيه لما يحتويه من ضمانات هامّة. وأبرز ملاحظات وتوصيات[104] «المفكّرة» في هذا الشأن:

أ- القانون رقم 2020/191 إنجاز حقوقي ينبغي المحافظة عليه

القانون خطوة إصلاحية هامّة وضرورية لحماية الدولة، فهو من أهمّ الإصلاحات القانونية التي أُقرَّت مؤخَّراً في النظام الجزائي اللبناني تصويباً لمكامن الخلل فيه، وخصوصاً في أداء قضاة الملاحقة والتحقيق. وهو يقدّم

101. غيدة فرنجية، «معارك المادّة 47: كيف انتزعت الانتفاضة حقوق الدفاع للمحتجزين؟»، موقع المفكّرة القانونية، 1 تشرين الأوّل 2020.

102. الأخبار، «هل يدعم الحريري: استغلوا انشغالنا بالانتخابات لتأليف حكومة - قضاة «التنبلة» يتمسّكون بالتعذيب»، موقع جريدة الأخبار، 29 تشرين الأوّل 2020.

103. بيان نقيب المحامين في طرابلس، «النقيب المراد ردّاً على موقف بعض القضاة حول تعديل المادّة 47: المحامون والنقابة والنقباء ليسوا مكسر عصا لأحد»، موقع نقابة المحامين في طرابلس، 30 تشرين الأوّل 2020.

104. المفكّرة القانونية، «بيان «المفكّرة القانونية» حول القانون رقم 2020/191: دعوة للاحتكام لمبادئ المحاكمة العادلة واستقلال القضاء»، موقع المفكّرة القانونية، 3 تشرين الثاني 2020.

ضمانات أساسية وعملية لتنفيذ الحقوق الدستورية التي غالباً ما تبقى حبراً على ورق، وأهمّها حقوق الدفاع المقدَّس وقرينة البراءة والحماية من التعذيب والاحتجاز التعسّفي والمحاكمة العادلة. وهو يضمن المساواة في الأسلحة بين قضاة الملاحقة ومحامي الدفاع، بما يضع حدّاً للواقع الحالي حيث يسيطر قضاة الملاحقة على مسار التحقيق، مع هامش ضيّق لتدخّل محامي الدفاع. كما يجعل من المخافر ومراكز التحقيق مراكز للعدالة خالية من التعذيب يتساوى فيها الناس، ويساهم في وضع حدّ لطقوس الاستفراد بالفئات الأكثر تهميشاً وضعفاً في المجتمع اللبناني لدى الاشتباه بارتكابهم جريمة والاستقواء عليهم من خلال فرض تنازلات أو إقرارات أو تعهّدات عليهم، وذلك بمعزل عمّا هي عليه أوضاعهم القانونية أو طبيعة الجريمة التي يُشتبَه فيهم ارتكابها.

ب- القانون رقم 2020/191 يتضمّن ثغرات ينبغي تصويبها

فيما بدا إصدار القانون خطوة هامّة في اتّجاه تكريس الممارسات الفضلى لحقوق الدفاع، يجدر الإشارة إلى أنّ إقراره قد تضّمن إشكاليّات عديدة:

- أوّلاً: يؤدّي القانون إلى تكريس ممارسة غير قانونية وخطيرة، تتمثّل بالسماح بإبقاء الأشخاص محتجزين في النظارات «لصالح النيابات العامّة» رغم انقضاء الحدّ الأقصى لمدّة الاحتجاز أثناء التحقيقات الأوّلية (4 أيّام)، وذلك من خلال نصّه في الفقرة السادسة من المادّة 47 المعدَّلة على أنّ: «بعد انتهاء مدّة الاحتجاز، لا يجوز للنيابة العامّة اتّخاذ أيّ إجراء من أيّ نوع كان بحقّ الشخص المحتجَز، ويجب على عناصر الضابطة العدلية نقل المحتجز من مركز الاحتجاز الذي تمّ استجوابه فيه إلى أيّ مركز آخر غير تابع للقطعة عينها، على أن يُصار تدوين ذلك في المحضر قبل اختتامه تحت طائلة البطلان». ويجب تعديل هذه الفقرة من أجل النصّ صراحة على وجوب ضمان مثول المحتجز أمام قاضي التحقيق أو الحكم من دون تأخير ومن دون جواز إبقائه في أيّ من النظارات بعد انقضاء مدّة الاحتجاز القصوى، وذلك منعاً لأيّ إطالة غير مبرَّرة لهذه المدّة كما يحصل حالياً.

- ثانياً: بُنيَت منهجيّة إقرار القانون بشكل أساسي على قاعدة «ما يجب أن يكون» بمعزل عمّا هو حاصل فعليّاً. فقد استندت أسبابه الموجبة على إقرار قواعد يجدر تكريسها التزاماً بالمعايير الدولية، من دون ربطها بالممارسات والأضرار والمخاطر الحاصلة فعليّاً وتالياً بحاجات المجتمع أو مصالحه.
- ثالثاً: لم يترافق إقرار القانون مع أيّ دراسة لإمكانيّة تحقيق الحلول المقترَحة على أرض الواقع مستقبلاً، وبخاصّة بما يتّصل بالبنود التي تتطلّب رصد موازنة مالية لتحقيقها في ظلّ الأزمة المالية والاقتصادية الحالية، لا سيّما تطوير أنظمة المعونة القانونية والطبّ الشرعي (ومن ضمنها المعاينة النفسية) والمترجمين المحلَّفين لجهة تخصّصهم وجهوزيّتهم للاستجابة السريعة خلال التحقيقات الأوّلية، كما

وإلزامية التسجيلات بالصوت والصورة لجلسات الاستجواب. فأهمّ من إقرار الحقوق في النصوص هو ضمان تطبيقها في الواقع تجنّباً لتحوّلها إلى حبر على ورق. وكنّا شهدنا تنازل العديد من المشتبه فيهم عن حقوق مضمونة قانوناً (كمعاينة طبيب) درءاً لاستمرار احتجازهم في انتظار حضور الطبيب.

- رابعاً: فضلاً عن ذلك، ورغم تسليم غالبيّة القضاة المعترِضين على حقّ المُشتبه فيه باصطحاب محام، وهو أهمّ ما ورد في هذا القانون، فإنّهم أثاروا عدداً من الهواجس حول بعض بنود القانون لا سيّما لجهة معاقبة المحقّق العدلي (سواء كان من قضاة النيابة العامّة أم من عناصر الضابطة العدلية) بعقوبة تصل إلى سنة حبس في حال لم يراع أيّاً من الضمانات الأساسية المذكورة في المادّة 47، مع السماح بملاحقتهم بدون أيّ إذن مُسبَق من أيّ مرجع (الفقرة الأخيرة من المادّة 47 المعدّلة). يبقى أنّ تخوُّف القضاة من إضافة هذا النصّ العقابي يعكس في عمقه تخوّفهم من المحاسبة القضائية، أي من قِبل قضاة ينتمون إلى الجسم القضائي نفسه، بما يؤشّر إلى تخوُّف القضاة من تبعيّة هؤلاء أو من التنظيم القضائي ويشكّل سبباً للمطالبة بإقرار قانون استقلال القضاء العدلي وشفافيّته[105] أكثر ممّا يشكل سبباً للمطالبة بتعطيل قانون 2020/191.

المناقشات النيابية: لم تحصل نقاشات نيابية تُذكَر حول القانون.

105. المفكّرة القانونية، «المفكّرة تنشر اقتراح قانون الائتلاف المدني حول استقلال القضاء وشفافيته»، موقع المفكّرة القانونية، 27 تمّوز 2018.

الفصل 15:

مساواة وتمييز وحماية الفئات المهمّشة أو الهشّة

تجريم التحرُّش

نتوقّف هنا عند التشريعات المرتبطة بالمساواة والتمييز والتهميش، تحديداً عند القوانين التي تُعنى بحقوق المرأة والطفل وذوي الاحتياجات الخاصّة والفئات المهمّشة الأخرى.

في هذا الصدد، صدّق البرلمان 4 قوانين.

1. إلغاء الأحكام التمييزية ضدّ المرأة من باب الإفلاس في قانون التجارة

في تاريخ 6 و2019/3/7،[106] ألغى[107] المجلس النيابي الأحكام التمييزية ضدّ المرأة من باب الإفلاس في قانون التجارة البرّية.

مسار القانون: كانت جيلبرت زوين، النائبة ورئيسة لجنة المرأة والطفل السابقة، قدّمت هذا الاقتراح بهدف إلغاء التمييز الحاصل ضدّ المرأة فيها قبل أن يُدمَج ضمن تعديل قانون التجارة البرّية، الذي تناولناه في الفصل المُخصَّص لـ «تنظيم الحياة المدنية والوئام الاجتماعي». وفي التفاصيل، إنّ قانون التجارة ينظّم حقوق الزوج غير المفلِس تجاه دائني الزوج المفلس منعاً لهضم حقوقه خلال إجراءات التفليسة، ومنعاً لأيّ احتيال يسمح بالمساس بحقوق دائني الزوج المفلس. إلّا أنّ الموادّ التي تنظّم حقوق الزوج غير المفلِس (625 وما يليها) – وصياغتها تعود إلى العام 1942 – تشير إلى «زوجة المفلس» و«الزوجة» و«المرأة التي كان زوجها تاجراً»، و«أفلس الزوج» و«إذا كان الزوج تاجراً» و«مال زوجها». وهذه القواعد لا تُطبَّق بشكل متبادَل على الرجل زوج تاجرة مفلِسة. فكان المشرّع يعتمد قرينة أنّ المرأة غير منتِجة وتعتاش خلال زواجها من موارد الزوج حتّى إثبات العكس، وأنّ بهذا المعنى لا فارق واضح بين الذمّة المالية لكلّ من الزوجَيْن، وينبغي الجمع بين ملكيّتهما المكتَسبة أثناء الزواج، منعاً لهضم حقوق الدائنين. وظلّ الجزء هذا من قانون الإفلاس مجحِفاً بحقّ المرأة حتّى بعد تكريس المشرّع في 1994 (القانون 1994/380) الأهليّة التجارية الكاملة للمرأة لاغياً ضرورة حصولها على رضى زوجها الصريح أو الضمني لممارسة الأعمال التجارية، من خلال تعديل الموادّ 11 إلى 13 من القانون التجاري.

ملاحظات: عمد المجلس من خلال القانون المُقَرّ إلى إلغاء هذه القرينة وعدّل نصّ الموادّ 625 و626 و627. وعليه، وضعتْ المادّة 625 الجديدة المبدأ القائل بأن: «تبقى أموال الزوج غير المفلِس، المنقولة وغير المنقولة، خارج موجودات التفليسة». أمّا المادّة 626 الجديدة فتوضح أنّه: «تُعتبَر من ضمن موجودات التفليسة، أموال الزوج غير المفلِس التي يثبت أنّها مشتراة بنقود المفلِس خلال السنوات الخمس السابقة لتاريخ إعلان الإفلاس. يمكن إثبات الواقعة المتقدِّم ذكرها بجميع طرق البيّنة المقبولة في الموادّ التجارية. ويُعَدّ إثباتاً كافياً مجرّد إقامة الدليل على أنّه لم يكن للزوج غير المفلس أيّة موارد شخصية في تاريخ تملّك تلك الأموال، ما لم يقدّم هذا الأخير برهاناً على العكس». أمّا المادّة 627 فأصبحت تنصّ على أنّه «إذا أوفى الزوج غير المفلس

106. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الاستثنائية: (+) اتّفاقيّة للحدّ من تغيير المناخ (-) القاعدة الإثني عشرية، الاقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية»، موقع الفكّرة القانونية، 8 آذار 2019.

107. ميريم مهنّا، «عشيّة اليوم العالمي للمرأة، المجلس النيابي اللبناني يلغي التمييز ضدّ المرأة من أحكام الإفلاس»، موقع الفكّرة القانونية، 9 آذار 2019.

ديوناً لحساب الزوج المفلس، فيعود له المطالبة بحقوقه كسائر الدائنين في التفليسة، ما لم يقم البرهان على أنّ تلك الديون قد أُوفِيَت من مال الزوج المفلس». فينتقل إذاً عبء إثبات أنّ أموال الزوج غير المفلس مشتراة بنقود المفلس، أو أنّ ديوناً أُوفِيَت لحساب الزوج المفلس من مال الأخير، ليصبح ملقى على عاتق من يدّعي هذه الواقعة. كما نلحظ أنّ المشرّع ألغى تعابير «الزوج التاجر» و«زوجة المفلس» معتمداً «المفلس» و«الزوج غير المفلس» المحايدة جندرياً، والتي تفي بالغرض. كما عدّل المشرّع عنوان الجزء الخامس من الكتاب الثاني المتعلّق بالإفلاس من «في حقوق زوجة المفلس» إلى «في حقوق زوج المفلس» المحايدة جندرياً كذلك. إلّا أنّه من المستغرَب عدم استكمال المشرّع مساره لتحقيق المساواة التامّة بين المرأة والرجل في القانون التجاري. فحتّى بعد التعديل التشريعي في العام 1994، الذي كرّس الأهليّة التجارية الكاملة للمرأة كما أسلفنا، لا تزال المادّة 14 من قانون التجارة تنصّ على أنّ «حقوق المرأة المتزوّجة تُحدَّد عند الاقتضاء بأحكام قانونها الشخصي وعقدها الزوجي». وإن كان نطاق تطبيق القاعدة يفرّغها من أيّ جدوى، أقلّه بالنسبة إلى النساء اللبنانيات المتزوّجات في لبنان. إلّا أنّ هذه المادّة ما زالت مقيِّدة للنساء نظرياً، وعملياً في حال إجراء أيّ تعديل على أحد أنظمة الأحوال الشخصية أو بالنسبة إلى بعض النساء الأجنبيات.

2. تجريم التحرّش الجنسي وتأهيل ضحاياه

في تاريخ 2020/12/21،[108] صُدِّق اقتراح[109] القانون المقدَّم من النائبة عناية عزّ الدين في 2019/8/19، والرامي إلى معاقبة جريمة التحرّش الجنسي، لا سيّما في أماكن العمل.[110]

مسار القانون: نذكر أنّ في تاريخ 2020/11/10، أنجزت لجنة الإدارة والعدل النيابية هذا الاقتراح بعد دمج عدد من الاقتراحات المقدَّمة في هذا الخصوص، وبخاصّة اقتراحَيْ النائبة عناية عزّ الدين والهيئة الوطنية لشؤون المرأة اللبنانية. وعليه، أحالت اللجنة الصيغة النهائية إلى الهيئة العامّة في مجلس النوّاب، بغية مناقشته وإقراره. وبذلك، يُشكّل هذا الاقتراح الثالث من نوعه في سلسلة مشاريع واقتراحات قوانين رسمية تهدف إلى معالجة إشكاليّة التحرّش في لبنان تبعاً لمشروع القانون الذي تقدّمت به وزارة الدولة لشؤون المرأة سابقاً (برئاسة الوزير السابق جان أوغاسابيان) سنة 2017 واقتراح القانون المُقدَّم من النائب السابق غسان مخيبر[111] في السنة نفسها بصيغة المعجّل المكرّر، الذي سبق للمرصد البرلماني أن وضع ملاحظاته عليهما.[112]

ملاحظات: يعرّف القانون التحرّش الجنسي بأنّه «أيّ سلوك سيّئ متكرّر خارج المألوف غير مرغوب فيه من الضحيّة» وهذا التعريف يشكّل مقاربة أخلاقية للتحرّش تهدف إلى حماية فهم معيَّن للأخلاقيّات (قد تكون

108. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يقارب السرّيّة المدمّرة بخفر»، موقع المفكّرة القانونية، 23 كانون الأوّل 2020.

109. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ دليلك إلى جلسة 21 كانون الأوّل 2020»، موقع المفكّرة القانونية، 20 كانون الأوّل 2020.

110. كريم نمّور، «اثنتا عشرة ملاحظة على مقترح تجريم التحرّش في لبنان: مقاربة أخلاقية تحجب التعسّف في استغلال السلطة»، موقع المفكّرة القانونية، 12 آب 2020.

111. رانيا حمزة، «سحب قانون التحرّش في المجلس النيابي: شماتة واستهزاء وخوف من فتح الأبواب»، موقع المفكّرة القانونية، 20 كانون الثاني 2017.

112. كريم نمّور، «التحرّش الجنسي يربك المُشرّعين»، موقع المفكّرة القانونية، 19 نيسان 2017. ونذكّر بوجود مقترح قانون آخر (غير رسمي) في شأن التحرّش الجنسي والمعنوي (داخل أماكن العمل وخارجها) طُرح في إطار مشروع «مغامرات سلوى» الذي نظّمته جمعيّة «المجموعة النسوية» سنة 2012.

الأكثر محافظة) وليس الضحيّة، كما أنّه يحصر الملاحقة بالقانون الجزائي ويقحم السلطات العامّة بالحياة الخاصّة، ويغرق في دهاليز الأخلاقيّات، ما قد يؤدّي إلى تأويل النصّ القانوني. كما يمكن استغلاله لاستبعاد حالات التحرّش الجنسي التي قد تقع في أطر الحياة الزوجية مثلاً. كما لا يميّز النصّ بين الأجير وصاحب العمل في حال وقع التحرّش في إطار العمل، بدون الأخذ بعين الاعتبار طبيعة علاقات العمل الهرمية وغير المتساوية في لبنان، ويفتح الباب واسعاً أمام استغلال هذا النصّ من قِبل أصحاب العمل ضدّ أجرائهم. كما لم يذكر النصّ ماهيّة عقوبة صاحب العمل المتحرِّش أو الذي أخلّ بموجبه في حماية أجرائه.

يَتبيَّن من البيانات الرسمية أنّ القانون هدف إلى إجراء توليفة بين مختلِف الاقتراحات ومشاريع القوانين المطروحة سابقاً في هذا الشأن، سرعان ما تُظهر قراءته أنّه مشوب بثغرات وإشكاليّات مُشابهة لإشكاليّات المقترَحات السابقة في هذا الإطار، التي قد تؤدّي إلى تعطيل فعاليّته في حماية ضحايا التحرّش.

المناقشات النيابية: للتذكير، كان النقاش البرلماني (في جلسة 18 و2017/1/19) حول اقتراح القانون المُقدَّم من النائب السابق غسّان مخيبر في 2014/5/14 قد شهد نوبات سخريّة واستهزاء من النوّاب، رغم شرح النائب مخيبر لأهمّيّة الاقتراح، ووحدها كتلة الوفاء للمقاومة أيّدت هذا الاقتراح بشكل مباشر.

وبعد دمج الاقتراح بمقترَح وزارة الدولة لشؤون المرأة (وكان الوزير حينها جان أوغاسابيان) خلال الجلسة، جرى التصديق على النسخة الموحَّدة المدمجة.

غير أنّ تكرار الأسئلة حول مواضيع عدّة، أبرزها «كيفيّة التثبّت من ادّعاء المرأة تعرّضها للتحرّش»، التي لم تخلُ من الحرص والدراية المغلَّفة بطابع السخرية والذكورية، كما طلب وزير الشباب والرياضة آنذاك محمّد فنيش أن يشمل الاقتراح آليّة للمحاسبة، أدّى إلى التراجع عن التصديق. وأُحيل الاقتراح إلى اللجان لدراسته، والمشروع إلى الحكومة التي أُعطيَت مهلة 10 أيّام لدراسته وإرساله إلى مجلس النوّاب.

أمّا في جلسة 2020/12/21، وبعد التصديق أوّلاً على صفة العجلة، تمّ التصويت على الاقتراح مادّة مادّة. فطلبت وزيرة العدل في حكومة تصريف الأعمال ماري كلود نجم استبدال كلمة «السجن» بكلمة الحبس في المادّة 4 (وهي متعلّقة بمعاقبة المتحرّش الجنسي) لأنّها الكلمة الصحيحة التي تشير إلى العقوبة، ووافقها نائب رئيس مجلس النوّاب إيلي فرزلي على ذلك وصدّق الاقتراح.

3. تعديل قانون حماية النساء وسائر أفراد الأسرة من العنف الأسري

في تاريخ 2020/12/21،[113] صُدِّق اقتراح[114] القانون المقدَّم من النوّاب شامل روكز، سامي الجميّل، ميشال موسى، نوّاف الموسوي، بولا يعقوبيان، اسطفان دويهي، إدي أبي اللمع، إبراهيم كنعان ونزيه نجم - بالتعاون

113. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يقارب السرّيّة المدمّرة بخفر»، موقع الفكّرة القانونية، 23 كانون الأوّل 2020.

114. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ دليلك إلى جلسة 21 كانون الأوّل2020»، موقع الفكّرة القانونية، 20 كانون الأوّل 2020.

مع منظّمة كفى التي تولّت إعداده - في 2018/11/26 والمتعلّق بتعديل قانون «حماية النساء وسائر أفراد الأسرة من العنف الأسري»،[115] مع إدخال بعض التعديلات عليه.

ملاحظات: كان قد سجّل المرصد البرلماني ملاحظات عدّة على هذا القانون أبرزها:

- رفض القانون تعديل مفهوم الأسرة المكوَّنة خارج روابط الزواج، كما هي حال الأسر الناشئة عن المساكنة أو عن إقامة علاقات حميمة مستقرّة، كما أنّه رفض أن تشمل أحكامه الطليق، فحصر القانون تعريف العنف في الحالات التي ترشح عن ارتكاب جرائم جزائية «عنيفة» وفق تقييمها كالقتل والإيذاء والتهديد والزنا والدعارة. كما تم استبعاد أيّ توسيع لحالات الإتجار بالبشر وتالياً لتعريف ضحاياه.

- من جهة أخرى، تجاهل التعديل العديد من العوائق الواقعية أمام ضمان حماية النساء. وعليه، فيما أخذ بعين الاعتبار العنف الاقتصادي (مثل حرمان النساء من النفقة أو التقييد على حقوقهن المالية)، فإنّه في المقابل لم يعالج الإشكالات المتأتّية عن التفاوت الاقتصادي بين الزوجَيْن عند إقرار تدابير الحماية.

- في المقابل، زايد القانون من خلال تعميم تشديد العقوبة على مجمل أفعال العنف، ولكن بالأخصّ الأفعال المخلّة بالآداب العامّة كالدعارة والحضّ على الفجور بالنسبة إلى أيّ شخص لم يبلغ بعد 21 سنة، وهي الأفعال التي غالباً ما تُستخدم تقليدياً لممارسة العنف ضدّ المرأة. ويُخشى أن يدفع هذا التوجّه القضاة إلى تضييق حالات العنف تجنّباً لمفاعيلها الجزائية وعمليّاً إلى نتيجة معاكسة لما يريده واضعوه، أي حرمان النساء من الإجراءات الحمائية. فضلاً عن ذلك، يُخشى أن يؤدّي هذا التوجّه إلى تغليب أبعاد القانون العقابية، مع ما يستتبعها من توسيع الشرخ داخل العوائل، في مواجهة حجب أو إضعاف مجمل الآليّات التوجيهية والترميمية، بما فيها ما رفضت الغالبيّة النيابية الأخذ به لجهة إمكانية إخضاع الزوج لدورات تأهيل.

- كما شمل القانون المعدَّل في تدابير الحماية حكماً كلّ الأطفال الذين هم دون 13 سنة. ومن المعلوم أنّ القانون كان قبل تعديله يحيل في هذا الخصوص إلى سنّ الحضانة حسبما يرد في قوانين الأحوال الشخصية الطائفية.

- وأخيراً، فيما بقي صندوق مساعدة ضحايا العنف الأسري فارغاً طوال السنوات الستّ الأخيرة، عمد القانون فقط إلى إضافة مورد جديد قوامه الأموال الناتجة عن الغرامات المحكوم بها بموجب هذا القانون.

المناقشات النيابية: اعترض النائب إبراهيم الموسوي على هذا الاقتراح معتبراً أنّ له بعداً مرتبطاً بالطوائف، وعبّر عن عدم قبوله هذه المواد، وأنّ هذا القانون قابل للطعن دستورياً من قِبل رؤساء الطوائف، ودعا إلى

115. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، نزار صاغيّة، «تعديل قانون حماية النساء وأفراد الأسرة من العنف: الآداب العامّة التي تحجب روابط الاستغلال»، موقع المفكّرة القانونية، 21 كانون الأوّل 2020.

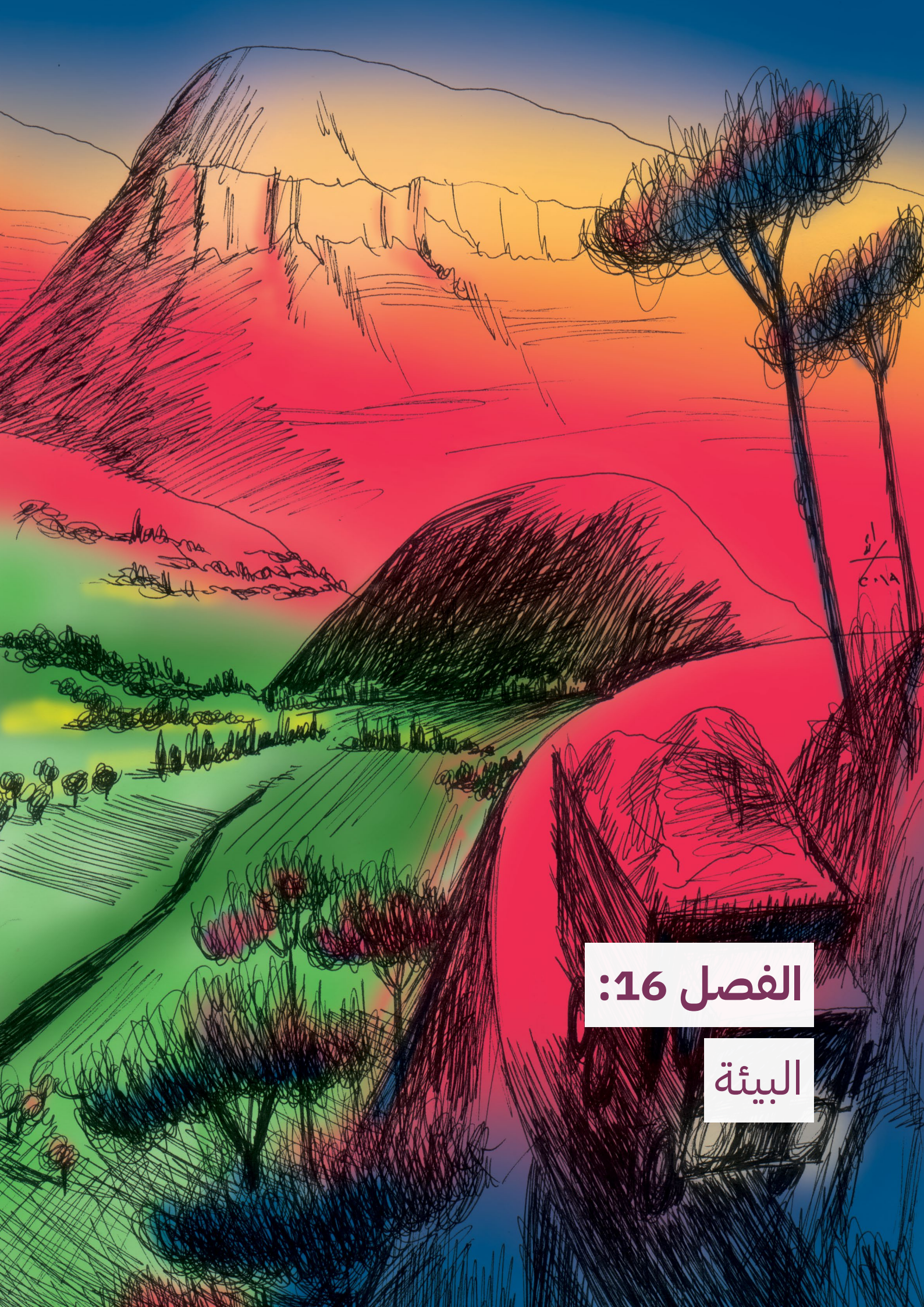
تصويب ما يقوم به الاقتراح وإلى ردّه. وتمّ عندها التصويت على طلب الرد، فسقط. ثمّ تمّت مناقشة المقترح والتصويت عليه مادّة مادّة، فصُدِّقت المادّتان الأولى والثانية (المتعلّقتان بتعريف بعض المصطلحات وتحديد العقوبات). أمّا بالنسبة إلى المادّة 3 (المتعلّقة بتكليف قضاة حكم وتحقيق ونيابات عامّة مختصّة بهذه الملفّات) فلفتت وزيرة العدل في حكومة تصريف الأعمال ماري كلود نجم إلى أنّ هذه المادّة لم تلحظ تخصيص محكمة استئناف مختصّة ودعت إلى إضافة ذلك. فصُدِّق الاقتراح متضمّناً اقتراح وزيرة العدل.

4. استبدال كلمة «المعوّقين» بذوي «الاحتياجات الإضافية»

في تاريخ 21 و2020/4/22،[116] صُدِّق مشروع القانون الوارد في المرسوم رقم 5555 الرامي إلى استبدال عبارة «المعوّقين» بعبارة «ذوي الاحتياجات الخاصّة» المقدَّم في تاريخ 2019/9/9. وكانت لجنة الصحّة العامّة والعمل والشؤون الاجتماعية أقرّت هذا المشروع في تاريخ 2019/12/17 كما ورد إليها، معلِّلة أنّ التسمية الحالية لهذه الفئة مسيئة لهم و«تخلق نوعاً من التمييز بحيث تدل على العجز والضعف» في حين أنّ عبارة أصحاب الاحتياجات الخاصّة تعني «أفراداً لهم احتياجات تختلف عن احتياجات باقي أفراد المجتمع وتتمثّل في برامج أو خدمات أو أجهزة».

المناقشات النيابية: أشار النائب ميشال معوّض إلى ضرورة أن يوقّع لبنان على اتّفاقيّة الأمم المتّحدة لذوي الاحتياجات الخاصّة في حين أشارت النائبة بولا يعقوبيان إلى أنّ بعض الجمعيّات طالبت باستخدام عبارة «ذوي الاحتياجات الإضافية بدل الخاصّة». وصُدِّق المشروع بالصيغة المقترحة من النائبة يعقوبيان (أي استخدام «ذوي الاحتياجات الإضافية»).

116. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (4): مقترحات متعلّقة بالحقوق والحرّيّات العامّة وحماية البيئة»، موقع المفكّرة القانونية، 26 نيسان 2020.



الفصل 16:

البيئة

نظام شامل للمحميّات الطبيعية

أصبح اليوم موضوع حماية البيئة مصدر قلق عامّ، نظراً إلى التغيّرات الخطيرة التي يلحظها العالم على صعيد التغيّر المناخي واستنفاد العديد من الموارد الطبيعية غير المتجدّدة.

في سنتَيْ 2019 و2020، صدّق البرلمان 10 قوانين تمحورت بشكل خاصّ حول المحميّات الطبيعية، فضلاً عن إبرام اتّفاقيّات دولية متعلّقة بحماية البيئة.

1. قانون المحميّات الطبيعية

في تاريخ 2019/4/17،[117] صدّق البرلمان مشروع قانون المناطق المحمية المُحال من الحكومة في تاريخ 2012/4/25، وهو يرمي إلى وضع قانون عامّ وشامل لجميع المناطق المحمية.

مسار القانون: بدأ العمل على وضع قانون خاصّ بالمحميّات الطبيعية، بهدف توحيد وتنظيم الأحكام المطبّقة على المحميّات الطبيعية اللبنانية في وزارة البيئة. وكان لجمعيّة «مدى» دور أساسي في صياغة المسودّة الرئيسية، التي رأت في وضع تشريع جديد فرصة لتطوير التشريع اللبناني في ما يتعلّق بالمناطق الطبيعية المحتاجة إلى حماية من خلال توسيع أشكال حماية المناطق لتشمل علاوة على المحميّات، المنتزهات والحمى. وفي 25 نيسان 2012، أحال مجلس الوزراء مشروع القانون إلى مجلس النوّاب، ليُحال إلى اللجان النيابية ومن ثم إلى لجنة فرعية.

ويشكّل القانون محاولة لوضع نظام عامّ شامل للمحميّات الطبيعية، يوفّق بين حماية المواقع الطبيعية التي تشكّل، كما جاء في الأسباب الموجبة، «ثروة وطنية وتراثاً طبيعياً»، ومتطلّبات التنمية الريفية.

ملاحظات:

أ. وضع نظام شامل للمحميّات، عمليّة ناجحة؟

تتعدّد اليوم المحميّات الطبيعية في لبنان، التي بدأت تنشأ حسب المعايير الدولية سنة 1992، مع صدور القانون 92/121 الذي أنشأ محميّة جزيرة النخل وجزيرة سنني وجزيرة رامكين (محميّة واحدة)، ومحميّة مشاع حرش إهدن الطبيعية. الغاية من إنشاء المحميّات هي المحافظة على ثروات منطقة ذات أهمّيّة خاصّة بسبب ندرتها أو تهديد كائنات موجودة فيها بالانقراض. ويفترض ذلك حماية المنطقة من الإنسان الذي يهدّد البيئة في العديد من نشاطاته المعاصِرة. ولهذا السبب نرى أنّ أنظمة المحميّات تتضمّن العديد من الموانع، كمنع قطع الأشجار ومنع دخول المواشي إلى المحميّة، أو منع رفع أيّ حاصل من حاصلات المحميّات.[118]

---

117. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني غداً؟ محميّات طبيعية على أنقاض الكسّارات ومكافحة الفساد في موازاة التفلّت من الشفافيّة في قطاع الكهرباء ومناطق اقتصادية على قياس الطوائف»، موقع المفكّرة القانونية، 1 نيسان 2019.

118. نجد هذه الموانع في أغلبيّة القوانين المُنشِئة لمحميّات طبيعيّة في لبنان، فنجدها مثلاً في المواد 1 إلى 3 من قانون 121 تاريخ 1992/03/09 المتعلّق بإنشاء محميّتَيْن طبيعيتَيْن في بعض الجزر أمام شاطىء طرابلس.

لا يتطرّق القانون الذي نعلّق عليه إلى هذه المسائل التي سيعود إقرارها إلى لجنة المحميّة، فهذا القانون مجرّد قانون تنظيمي للمحميّات التي ستنشأ بعد صدوره.

ينصّ القانون على فئتَيْن من المحميّات الطبيعية: الأولى، المحميّات الواقعة على أملاك الأشخاص العامّين، والثانية، المحميّات الواقعة على أملاك أشخاص القانون الخاصّ.

بالنسبة إلى المحميّات الواقعة على أملاك الأشخاص العامّين، ينصّ القانون على أن تُنشأ المحميّة بموجب قانون. وأثارت هذه النقطة موضع الجدل الأكبر بين الحكومة واللجان النيابية والجمعيّات المهتمّة بحماية البيئة. فالبعض كان يعتبر الأفضل أن تُنشأ المحميّة بموجب مرسوم في مجلس الوزراء نظراً إلى مرونة الإجراءات المطلوبة لإقراره بالنسبة إلى تلك المطلوبة لإقرار قانون. اعتُمد في النهاية حلّ إنشائها بموجب القانون لأنّ ذلك يشكّل حماية أكبر قانونياً، إذ إنّ التراجع عن قانون أصعب من التراجع عن مرسوم.

أمّا المحميّات الواقعة على أملاك أشخاص القانون الخاصّ، فتنشأ بموجب «عقد بين الدولة اللبنانية ممثَّلة بشخص وزير البيئة وأصحاب الأملاك لمدّة لا تقلّ عن عشرين سنة قابلة للتجديد».[119] وفي سبيل مراعاة حقّ الملكيّة المُصان في المادّة 15 من الدستور اللبناني، ينصّ القانون على أنّه في حال رفض أحد المالكين/بعضهم ضمّ أملاكه/م إلى المحميّة الطبيعية، يمكن لوزارة البيئة إمّا أن تطلب استملاك العقار/ات عن طريق إعلان المنفعة العامّة البيئية أو أن تقايض هذه الأملاك بأملاك الدولة. ومن أهمّ المستجدّات التي يقرّها القانون إنشاء لجنة لكلّ محميّة طبيعية تتمتّع بالشخصيّة المعنوية وتتولّى إدارة المحميّة، بما فيها وضع وتنفيذ موازنتها المالية. ويلحظ القانون أن يراعى – بالنسبة إلى المحميّات الواقعة على أملاك أشخاص القانون الخاصّ – في تشكيل اللجنة، تمثيل أصحاب الأملاك الخاصّة (بنسبة 49% من أعضاء اللجنة)، الذين سيشاركون إذاً في إدارة المحميّة القائمة على أراضيهم. تكون هذه المشاركة مقابل المسؤوليّة الثقيلة المُلقاة على عاتقهم، إذ يلحظ القانون أنّ نفقات المحافظة على المحميّة تكون مبدئياً على عاتق المالكين، علماً أنّه ينصّ على إمكانيّة إلزام الدولة بموجب العقد بالمشاركة في النفقات (المادّة 13 من القانون). وقد يقلّل هذا الأمر من رغبة المالكين بالمشاركة في إنشاء محميّة طبيعية على أراضيهم.

على الصعيدَيْن الإداري والمالي، يلحظ القانون إمكانيّة فرض رسوم دخول لزيارة المحميّة وممارسة الأنشطة فيها، على أن يُحدَّد رسم الدخول بموجب مرسوم يصدر بناء على اقتراح وزيرَيْ البيئة والمالية وفق اقتراح لجنة المحميّة. وهذا أيضاً من مستجدّات القانون. فقبل ذلك، لم يكن ممكناً فرض رسوم دخول بل فقط طلب مساهمة.

تتمثّل إحدى الإشكاليّات الأساسية في القانون في أنّ المادّة 21 منه نصّت على أن «تبقى المحميّات الطبيعية المنشأة بقوانين سابقة خاضعة لقوانين إنشائها». بهذا المعنى، تُضعِف المادّة من فعاليّة الغاية من وضع قانون إطار ينظّم إدارة المحميّات الطبيعية اللبنانية، إذ تبقى التشريعات الراعية لها مبعثرة. فتبقى إذاً، بحسب هذه المادّة، مطبّقة الموادّ المتعلّقة بلجان المحميّات على المحميّات التي سبق إنشاؤها.

119. المادّة 10 من قانون المناطق المحمية.

ب. قوننة أشكال أخرى من الحماية للمناطق تراعي التوفيق بين التنمية الاجتماعيّة وحماية البيئة

إلى جانب الموادّ التي لحظها القانون بالنسبة إلى المحميّات الطبيعيّة، يُخصِّص القانون مادّته الثانية لفئات أخرى من المناطق المحمية، هي المنتزه الطبيعي، الموقع والمعلم الطبيعي، والحمى. تختلف هذه الفئات على صعيد درجة الحماية التي تتمتّع بها كلّ منطقة، وأطر التوفيق بين حماية المنطقة وإعطاء فرصة لسكّانها بالاستفادة من الموارد الموجودة فيها. ويراعي هذا النمط من إدارة المناطق الواجب حمايتها المبادئ الواجب احترامها في حماية البيئة والملحوظة في المادّتَيْن 3 و4 من قانون حماية البيئة،[120] وعلى رأسها واجب «تأمين حاجات الأجيال الحاليّة من دون المساس بحقوق الأجيال المقبلة».

1) بالنسبة إلى الموقع أو المعلم الطبيعي، يكتفي القانون بالإحالة إلى أحكام القانون الصادر في 1939/7/8 مع استبدال عبارتَيْ وزارة/وزير الاقتصاد الوطني بعبارتَيْ وزارة/وزير البيئة. حسب قانون عام 1939، تتمتّع هذه الفئة بحماية نسبية: فإذا اندرج الموقع أو المنظر على قائمة الجرد التي تنظّمها وزارة الاقتصاد (ومن الآن فصاعداً وزارة البيئة)، يحظر على المالك أن يباشر في أرضه أو يدع أحد يباشر «أيّ عمل من شأنه أن يغيّر الهيئة العامّة للمناظر أو المواقع الطبيعية أو يفسد أو ينقص أهمّيّتها بالنظر إلى السياحة».

إلّا أنّ التطوّر الحقيقي الذي يأتي به القانون يظهر مع تشريعه فئتَيْ المنتزه الطبيعي والحمى.

2) تعود فكرة المنتزه الطبيعي إلى الخطّة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية (SDATL) التي وضعها مجلس الإنماء والإعمار في 2005. ففي إطار هذه الخطّة، تمّ اقتراح إنشاء خمسة منتزهات إقليمية/محلّية (regional) ومنتزه وطني. وفي الوقت نفسه، كانت جمعيّة مدى قد بدأت العمل على إنشاء منتزه طبيعي في منطقة عكّار. كان هذا المشروع قائماً بالتعاون مع منطقة الرون ألب (Rhône-Alpes) الفرنسية. وكانت الدولة الفرنسية والاتّحاد الأوروبي يطالبان بإقرار قانون يشرّع وينظّم مؤسّسة المنتزه الطبيعي، الأمر الذي دفع جمعيّة مدى إلى إضافة فئة المنتزه (والحمى) إلى المحميّات، مع ما استتبع ذلك من تحويل المشروع من قانون متعلّق بالمحميّات الطبيعية إلى قانون مناطق محمية.

وتؤسّس فئة المنتزه الطبيعي على مفهوم «الإدارة المتكاملة للمنطقة». فالغاية منه ليست حماية منطقة ما نظراً إلى أهمّيّتها الإيكولوجية، بل إشراك البلديّات والسكّان المجاورين في إدارة موارد وثروات المنطقة بشكل مُستدام. منطق الشراكة في هذا الإطار يختلف عن منطق المنع السائد بالنسبة إلى المحميّات، وهو أكثر تناسقاً مع فكرة التنمية المستدامة. تأتي الشراكة أوّلاً على صعيد إنشاء وتنظيم المنتزه الطبيعي، فينشأ المنتزه بمرسوم يُتَّخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزيرَيْ البيئة والداخليّة والبلديّات، بناء على طلب من البلديّات المعنيّة. كما يلحظ القانون أنّ شرعة المنتزه التي تنظّمه هي «وثيقة تعدّها وتوافق عليها البلديّة أو البلديّات واتّحاد أو اتّحادات البلديّات التي يقع المنتزه الطبيعي في نطاقها». كما يلحظ القانون أن تكون مدّة الشرعة ثماني سنوات، ويُعاد النظر فيها دوريّاً كي يتسنّى للمعنيّين أخذ التطوّرات على الصعيد البيئي أو غيره بعين الاعتبار. وتكون إذاً إدارة المنطقة مرنة تتوافق مع الحاجات.

120. قانون 444 تاريخ 2002/07/29.

3) أمّا بالنسبة إلى فئة الحمى، فيعرّفها القانون كـ «موقع محمي يضمّ نظاماً إيكولوجياً طبيعياً [...] ذا تنوّع بيولوجي مهمّ وخدمات إيكولوجية وقيم ثقافية». وتعود فكرة تطوير هذه المؤسّسة في لبنان إلى جمعيّة حماية الطبيعة في لبنان (SPNL). وهذه المواقع أصغر من فئتَيْ المحميّات والمنتزه، مستوحاة من أنظمة عربية وإسلامية لإدارة المناطق. هو كالمنتزه مبني على شراكة في الإدارة المستدامة لموقع ما. ويكرّس القانون إنشاء الحمى بقرار من المجلس البلدي.

2. إنشاء محميّة حرش بيروت الطبيعية

في تاريخ 2019/4/17،[121] أي في جلسة إقرار قانون المحميّات الطبيعية نفسها، صُدِّق على اقتراح قانون كان قد تقدّم به النائب فؤاد المخزومي لإنشاء محميّة حرش بيروت.

يختلف القانون عن سائر القوانين الهادفة إلى إنشاء محميّات التي أُقرّت قبل قانون المناطق الحمية أو من بعده، ويعود ذلك على الأرجح إلى موقعها في العاصمة. فيهدف قانون إنشاء محميّة حرش بيروت إلى حظر الإنشاءات، وإلى اعتبار المنشآت القائمة على الحرش أو على أجزاء العقار التابعة للمحميّة مؤقّتة وغير قانونية، لا يجوز إجراء تسويات بحقّها مهما كان نوع الإنشاءات. ويفرض القانون إزالتها بناء على خطّة يضعها المجلس البلدي لمدينة بيروت.

بالإضافة إلى ذلك، يشير القانون إلى واجب تنظيم أنشطة توجيهية، بيئية، تربوية، تعليمية، وغيرها من النشاطات لتشجيع السياحة البيئية، والإنتاج الحرفي الذي يراعي البيئة ويخدم استدامتها.

3. إنشاء 3 محميّات طبيعية أخرى

شهد عاما 2019-2020 إنشاء ثلاث محميّات طبيعية، هي على التوالي:

1) محميّة شاطئ العبّاسيّة الطبيعية؛

2) محميّة النمريّة الطبيعية: خلال جلسة 21 و2020/4/22،[122] صُدّق على مشروعَيْ القانونَيْن الواردَيْن في المرسومَيْن 6011 و6012 بإحداث محميَّتَيْ شاطىء العبّاسيّة والنميريّة الطبيعيتَيْن من دون أيّ نقاش. وللتذكير، نصّ القانون 130 تاريخ 2019/4/30 المتعلّق بالمناطق المحمية، الذي تناولناه أعلاه، على إنشاء وتنظيم المحميّة بموجب قانون، ونظّم بشكل دقيق كلّ ما يتعلّق بنظام المحميّة بدءاً بإنشاء لجنة تتمتّع بالاستقلال المالي والإداري. كما أشار إلى إمكانيّة تقسيم المحميّة إلى عدّة أقسام تختلف على صعيد درجة الحماية.

121. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني غداً؟ محميّات طبيعية على أنقاض الكسّارات ومكافحة الفساد في موازاة التفلّت من الشفافيّة في قطاع الكهرباء ومناطق اقتصادية على قياس الطوائف»، موقع المفكّرة، 16 نيسان 2019.

122. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (4): مقترحات متعلّقة بالحقوق والحرّيات العامّة وحماية البيئة»، موقع المفكّرة، 26 نيسان 2020.

وقد تضمّن القانونان المصدّقان موادّ منسوخة بشكل شبه تامّ عن موادّ القانون الإطار رقم 130، بما فيه تعريف المصطلحات، أو الأهداف من إنشاء المحميّة.

3) محميّة جبل حرمون الطبيعية: في تاريخ 2020/12/12،[123] تمّ التصديق على قانون إنشاء محميّة جبل حرمون الطبيعيّة. يهدف القانون حسب ما جاء في أسبابه الموجبة إلى حماية هذه المنطقة بما فيها من موارد طبيعيّة تنوّع بيولوجي. وكما لاحظنا بشأن إنشاء محميّتيْ شاطئ العباسيّة الطبيعيّة والنمريّة، يقوم القانون على نسخ شبه تامّ للقانون الإطار رقم 130، حتّى بما فيه من تعريف لألفاظ متعلّقة بالبيئة، أو تحديد أهداف إنشاء المحميّة التي يُستغرَب أن تُحدَّد في القانون نفسه وليس في أسبابه الموجبة.

4. الموافقة على إبرام بروتوكول عام 1997 لتعديل الاتّفاقيّة الدولية لمنع التلوّث من السفن 1973-1978 بصيغتها المعدَّلة ببروتوكول عام 1978 اتّفاقيّة ماربول MarPol المتعلّق بها

في تاريخ 6 و2019/3/7،[124] صدّق[125] المجلس النيابي على مشروع القانون الوارد في المرسوم رقم 3451 والرامي إلى طلب الموافقة على إبرام بروتوكول عام 1997 لتعديل الاتّفاقيّة الدولية لمنع التلوّث من السفن لعام 1973 - 1978 بصيغتها المعدّلة ببروتوكول عام 1978 (اتّفاقيّة ماربول (MarPol) المتعلّق بها). وتهدف هذه الاتّفاقيّة إلى منع تلوّث بيئة البحر وتقليص تسرّب الموادّ الملوِّثة إليه نتيجة النشاط الإنساني على السفن أو نتيجة الحوادث البحرية.

5. الموافقة على إبرام اتّفاق باريس المُلحَق باتّفاقيّة الأمم المتّحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ

في تاريخ 6 و2019/3/7، صدّق البرلمان قانوناً يجيز للحكومة إبرام اتّفاق باريس المُلحَق باتّفاقيّة الأمم المتّحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ.

يُذكَر أنّ اتّفاق باريس أُبرِم في كانون الأوّل عام 2015 تحت إشراف منظّمة الأمم المتّحدة، ودخل حيّز التنفيذ في تشرين الثاني عام 2016، وتقوم رؤيته على أنّ مسؤوليّة التصدّي لتحدّي تغيُّر المناخ هي مسؤوليّة مُشترَكة بين الدول. ويهدف هذا الاتّفاق إلى احتواء ارتفاع معدّل درجات حرارة الأرض دون الدرجتَيْن المئويتَيْن مقارنة

123. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يقارب السّرّيّة المدمّرة بخفر»، موقع المفكّرة القانونية، 23 كانون الأوّل 2020.

124. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني غداً؟ اتّفاقيّة باريس لتغيير المناخ، المحكمة الخاصّة لمحاكمة الرؤساء والوزراء، عودة القاعدة الإثني عشرية، خطّ عسكري في الدخول إلى القضاء، وتسوية الأملاك البحرية تتمدّد؟»، موقع المفكّرة القانونية، 5 آذار 2019

125. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الاستثنائية: (+) اتّفاقيّة للحدّ من تغيير المناخ (-) القاعدة الإثني عشرية، الاقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية»، موقع المفكّرة القانونية، 8 آذار 2019.

بمستويات درجات الحرارة في الحقبة ما قبل الصناعية، ومواصلة تنفيذ الخطوات الرامية إلى الحدّ من ارتفاع درجات الحرارة إلى 1.5 درجة مئوية. بالتالي فإنّ هذه التوجّهات تفرض على الدول تقليص انبعاثات الغازات الدفيئة على المستوى العالمي في أقرب وقت لكي يتسنّى تحقيق التوازن بين الانبعاثات والتعويض عنها في النصف الثاني من القرن.

6. الموافقة على الانضمام إلى تعديلات كيغالي - روندا المتعلّقة ببروتوكول مونتريال حول حماية طبقة الأوزون من الموادّ المستنفِدة لها

في تاريخ 2019/3/26 صدّق البرلمان قانوناً يرمي إلى الموافقة على تصديق الحكومة على تعديلات كيغالي المتعلّقة ببروتوكول مونتريال الذي يُعنى بتخفيض نسبة انبعاثات غاز الـ HFC الذي يُضعف طبقة الأوزون. وفي معرض سؤاله عن تصديق لبنان على تعديلات بروتوكول مونتريال،[126] أكّد الخبير البيئي د. ناجي قديح لـ «المفكّرة» أنّ لبنان عمل بشكل جدّي منذ سنوات طويلة على وقف الغازات المسبّبة للضرر على طبقة الأوزون.

فيشرح أنّ توقيع لبنان على اتّفاق باريس للتغيّر المناخي يعني أنّ «لبنان ملزَم تنفيذ مضامينه، بما معناه أنّ على الدولة إقرار سياسات تخطيط في مجالات عديدة وخاصّة في المجالات الاقتصادية، أي وضع خطط مدروسة لتخفيف الانبعاثات في أوقات زمنية محدّدة»، كما و«التفكير في سياسات لمواجهة التغيّرات المناخية التي يتأثّر بها لبنان». ويردف قديح أنّه «سبق وأن بدت على لبنان ظواهر التغيّرات المناخية لناحية الاضطرابات في المتساقطات»، وأمام هذا الواقع «على الدولة أن تتجنّب الأضرار الناتجة عن هذا التغيّر، بتحسين البنى التحتية وتأهيل مسارب المياه وغيرها من الإصلاحات». ويضيف، أنّ التغيّر المناخي «يُلزم الدولة وضع سياسات تتناسب مع تبعاته، وهي سياسات تتّصل بالمجالات الغذائية والصحّية والزراعية، فيُتوَقَّع انتشار الأمراض المعدية، وتكبّد خسائر على القطاع الزراعي». أمّا بالنسبة إلى ما يمكن أن يترتّب على لبنان من حاجات مالية للاستجابة لشروط الاتّفاق، يقول قديح إنّ «التزام لبنان بوضع السياسات والتخطيط والاستجابة لها، يضاعف قدرات البلاد على استقطاب المساعدات الدولية بحسب الآليّات المتَّبعة في الاتّفاق».

7. الانضمام إلى بروتوكول المناطق المتمتِّعة بحماية خاصّة والتنوّع البيولوجي في البحر المتوسّط المنبثق عن اتّفاقيّة برشلونة وتعديلاتها

في تاريخ 2019/4/16، صدّق البرلمان قانوناً يرمي إلى الموافقة على الانضمام إلى البروتوكول المشار إليه. وتجدر الإشارة إلى أنّ الحكومة اللبنانية كانت صدّقت على اتّفاقيّة حماية البحر المتوسّط من التلوّث (اتّفاقيّة برشلونة) بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 126 في تاريخ 1977\6\30، كما صدّقت على تعديلات الاتّفاقيّة بموجب القانون 34 في تاريخ 2008\10\16. وأتى دور البروتوكول بشأن المناطق المتمتّعة بحماية خاصّة في البحر المتوسّط الذي اعتُمِد في العام 1995 (SPA)، والذي يهدف إلى حماية التنوّع البيولوجي وأنواع الحيوانات والنباتات المهدَّدة بالانقراض في منطقة البحر المتوسّط من خلال تحديد هذه المناطق وحسن إدارتها والتصرّف

126. لور أيّوب،«البرلمان اللبناني يقرّ «اتّفاق باريس للتغيّر المناخي» بعد المحارق: «إحر بالبور وإحر بالفلاحة»»، موقع المفكّرة القانونية، 9 آذار 2019.

فيها بصورة مستدامة وسليمة بيئياً. ومن المرجَّح أن تسهم هذه الاتّفاقيّة في منح الناشطين البيئيين مزيداً من الأسلحة القانونية.

8. الانضمام إلى الاتّفاقيّة المشتركة بشأن أمان التصرّف في الوقود المستهلَك والنفايات المشعّة

في تاريخ 2020/9/30،[127] صدّق[128] البرلمان مشروع القانون الوارد في المرسوم رقم 6428 في 2020/6/2 والرامي إلى الإجازة للحكومة بالموافقة على الانضمام إلى الاتّفاقيّة المشتركة بشأن أمان التصرّف في الوقود المستهلَك وأمان التصرّف في النفايات المشعّة التي وقّع عليها لبنان في تاريخ 1997/9/30 (وارد في المرسوم رقم 6428 ومقدَّم في تاريخ 2020/6/2) بدون أيّ نقاش. وبرّرت الأسباب الموجبة الانضمام إلى هذه الاتّفاقيّة كونها "تحفيزية تهدف إلى الترويج لمستويات عالية من الأمان تنطبق على التصرف في الوقود المستهلك والنفايات المشعة الناتجة عن إستخدام التكنولوجيا النووية"، وإلى حماية "الأفراد والمجتمع والبيئة من الآثار الضارة للإشعاعات". وللتذكير عرف لبنان فصولاً مرتبطة بقضية النفايات السامة[129] التي دخلت إليه أواخر ثمانينيات القرن الماضي.

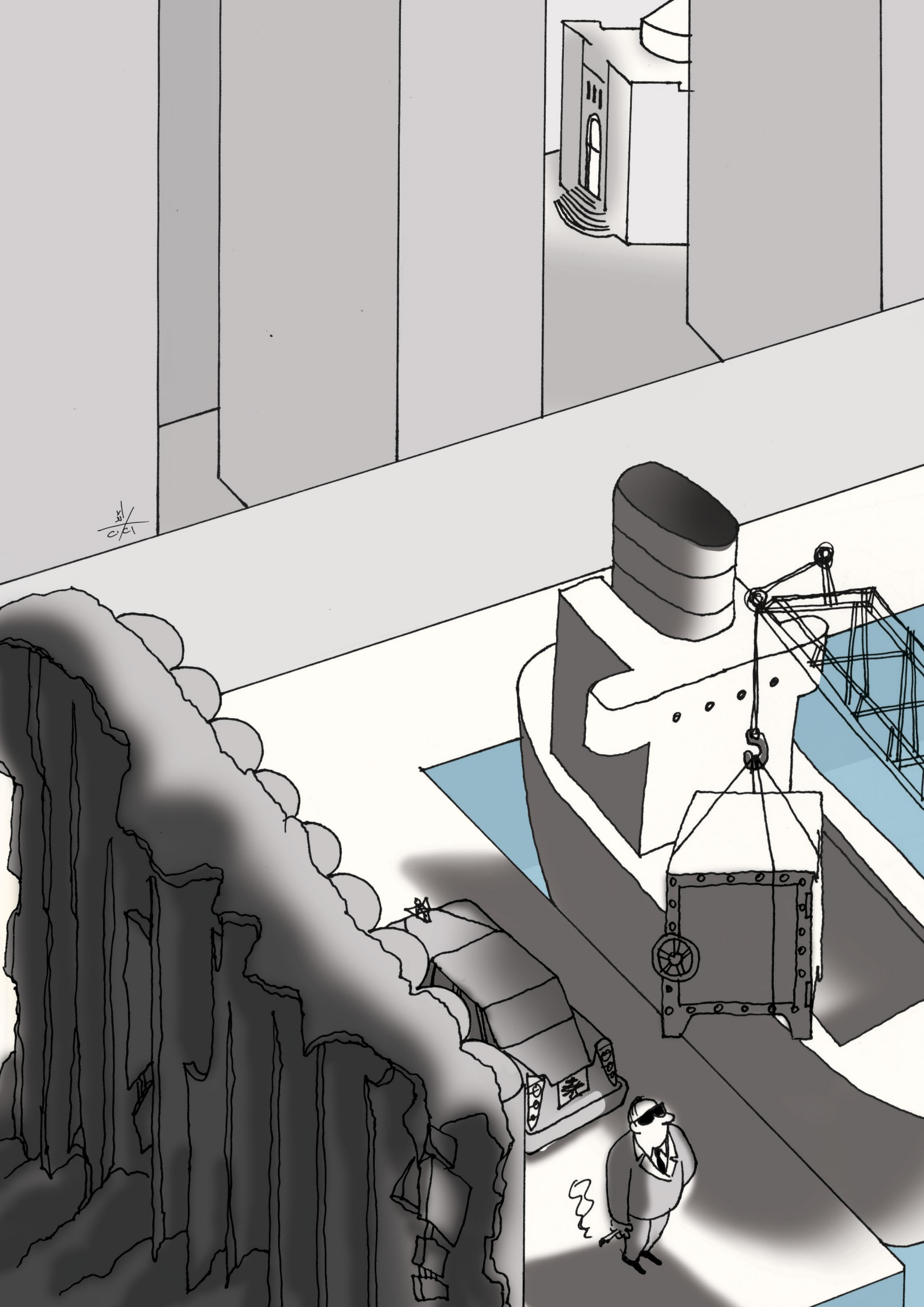
127. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني اليوم؟ دليلك إلى جلسة 30 أيلول1- تشرين الأوّل 2020»، موقع المفكّرة القانونية، 30 أيلول 2020.

128. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 30 أيلول 2020: الإثراء غير المشروع في ظلال الحصانات وسرّيّة «الثروة»، الحقّ بحضور محام في المخفر مقابل تشريع جناية الاحتجاز الطويل في الزنازين، والآبار غير الشرعية» موقع المفكّرة القانونية، 5 تشرين الأوّل 2020.

129. جويل بطرس، قضية النفايات السامة في لبنان . الجزء الأول (1987 – 1989)، الموقع الإلكتروني للمفكّرة القانونية، 29\6\2019

الباب الرّابع:
الأزمات والكوارث

عصفت بلبنان خلال الفترة المذكورة ثلاث أزمات كبرى. فإلى جانب الأزمة المثلَّثة (المالية والنقدية والمصرفية) التي تفاقمت مفاعيلها تدريجياً ابتداءً من منتصف 2019، استجدّت مع بداية آذار 2020 أزمة وباء كورونا لنشهد في 4 آب 2020 كارثة تفجير المرفأ. سندرس تباعاً كيفيّة تفاعل المشرّع مع هذه الأزمات في فصول ثلاثة، قبل أن ندرس في فصل رابع القوانين الصادرة التي سعتْ إلى معالجة التداعيات الاجتماعية لهذه الأزمات أو بعضها.



الفصل 17:
الأزمات المالية والاقتصادية

لا كابيتال كونترول

رغم شدّة هذه الأزمة، بدا البرلمان أكثر اهتماماً بإخفاء معالم إفلاس المصارف غير المعلَن، وشراء الوقت لنظام مصرفي دخل مرحلة الموت السريري (Zombie banks)، حتّى لو أتى ذلك على حساب تفكيك المجتمع، وتحميل الأكثر هشاشة كُلَف الانهيار كافّة. ومن أبرز عناوين فشل البرلمان في هذا المضمار، عجزه عن إنجاز قانون لتقييد حركة الودائع والرساميل (كابيتال كونترول) أو اعتماد أيّ اتّجاه تشريعي لعمليّات «قصّ الشعر» (haircut) لكبار المودعين أو إجراء أيّ إصلاح بشأن القطاع المصرفي. وأسوأ ما في هذا الانكفاء أنّه تمّ لصالح جمعيّة المصارف ومصرف لبنان اللذَيْن تُرك لهما تنظيم هذه المسائل مع ما تبع ذلك من تعسّف وتمييز وتهريب لرساميل جهات نافذة على حساب جميع المودعين.

ومن أبرز القوانين الصادرة في هذا المضمار:

1. المادّة 14 من القانون رقم 28/67 تاريخ 19/5/1967 (ضمان الودائع في المصارف)

صُدِّقت في 2020/1/27،[130] المادّة 38 من موازنة 2020 التي تعدّل المادّة 14 من القانون 28/67 والمادّة 14 من القانون 110/91، التي ترفع سقف ضمان الودائع من 5 إلى 75 مليون ليرة. وقد تناولنا هذا التعديل ضمن دراسة الموازنة العامّة لسنة 2020.

2. حماية أموال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وتقديمات المضمونين

صُدّق في 2020/5/28[131] اقتراح القانون المعجّل المكرّر الرامي إلى حماية أموال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي[132] وتقديمات المضمونين، الذي قدّمه النائب علي حسن خليل في تاريخ 2020/5/21 بعد تصديق صفة العجلة. وأهمّ ما تضمّنه المنع بشكل «مطلق التصرّف بأموال الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وديونه، أو الحسم منها أو اقتطاعها من أيّ جهة كانت» لا سيّما لجهة «الإجراءات الاقتصادية أو النقدية لمعالجة الوضع الاقتصادي أو النقدي في البلاد». و«يتوجّب على المودع لديه أو المستثمر لديه أيّاً كان، أداء هذه الأموال فور طلبها وبالعملة المودعة بها». يُضاف إلى ذلك، وجوب المصارف «التسديد الفوري للتقديمات التي يقدّمها الصندوق من حساباته المفتوحة لديها للمضمونين وأصحاب العلاقة المستفيدين دون أيّ تأخير». وأخيراً، عرّض القانون مرتكبي المخالفات لأحكامه لملاحقة جزائية و«لعقوبة الأشغال الشاقّة المؤقّتة لمدّة لا تقلّ عن ثلاث سنوات ولا تزيد عن سبع سنوات وغرامة لا تقلّ عن مثل المبلغ المطلوب سداده ولا تزيد عن ثلاثة أمثاله إضافة إلى التجريد المدني».

---

130. المفكّرة القانونية، ««رفع ضمانة الودائع» حقنة مورفين في وريد المودعين: قصّ شعر مقنَّع لأصحاب الودائع الصغيرة»، موقع المفكّرة القانونية، 20 كانون الثاني 2020.

131. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية أيّار 2020: محاصصة العفو العامّ تطيّر الجلسة بعد مناقشة 11 من أصل 37 مقترحاً «مظلوميّة» النوّاب وخوفهم من كيديّة القضاء غير المستقلّ تصون سرّيّتهم المصرفية»، موقع المفكّرة القانونية، 30 أيّار 2020.
المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «مُقترَح شعبوي لوزير المال السابق لحماية أموال الضمان الاجتماعي؟ (الجلسة التشريعية أيّار 2020)»، موقع المفكّرة القانونية، 28 أيّار 2020.

132. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «مُقترَح شعبوي لوزير المال السابق لحماية أموال الضمان الاجتماعي؟ (الجلسة التشريعية أيّار 2020)»، موقع المفكّرة القانونية، 28 أيّار 2020.

ملاحظات: كان «المرصد البرلماني» قد اعتبر الاقتراح من باب غسل يدَيْ مقدِّمه – الذي كان وزير الماليّة السابق – من استخدام أموال الصندوق في الإنفاق العامّ وتعريض استدامته للخطر (على غرار وزراء الماليّة المتعاقبين)، من دون الحديث عن تخلّف الدولة عن تسديد مستحقّات الضمان الاجتماعي منذ سنوات عديدة. كما اعتبر المرصد الاقتراح شعبوياً، من الصعب إن لم يكن مستحيلاً أن يوفّر أيّ حماية فعليّة لأموال الضمان، إذ بات من المعلوم أنّ الخسائر الفادحة التي قدّرتها الحكومة بـ 83 مليار دولار، نصفها تقريباً في المصرف المركزي ونصفها الآخر في القطاع المصرفي، قد رتّبت خسائر واقعية، خسائر تتفاقم طبعاً بانهيار الليرة اللبنانية بفعل سوء السياسات العامّة، من المستحيل استبعاد نتائجها على أموال الصندوق لناحية تأثّر قيمة موجوداته حتّى لو مُنِع التصرّف بها أو وضع اليد عليها وذلك بسبب انهيار قيمة العملة.

المناقشات النيابية: خلال النقاشات، اعتبر النائب علي حسن خليل أنّ الضمان يقوم بتوظيف أمواله في المصارف، وهذه الأموال لا تتمتّع بصفة الامتياز. وأكّد على ضرورة ألّا يسري عليها أيّ اقتطاع من أموال المودعين. وأكّد النائب سيزار أبي خليل على وجود اقتراحات عدّة تُدرَس في هذا الموضوع، فنفى الموضوع النائب علي حسن خليل. وطلب النائب جميل السيّد معرفة حجم حسابات الضمان قبل البتّ في هذا الاقتراح، في حين أعرب النائب بلال عبد الله عن موافقته على الاقتراح. وعند طرحه على التصويت، صُدِّقت صفة العجلة وصُدِّق الاقتراح.

3. قانون «الدولار الطالبي»

صُدّق في جلسة 2020/9/30[133] اقتراح القانون المعجّل المكرّر المتعلّق بالدولار الطالبي بعد التصديق على صفة العجلة. وكان قُدِّم الاقتراح في تاريخ 2020/6/23 من النوّاب إبراهيم الموسوي، حسن فضل الله، إيهاب حمادة وعلي فيّاض بهدف إلزام المصارف صرف مبلغ 10000 دولار أميركي وفق سعر الصرف الرسمي للدولار «1515» عن العام الدراسي 2021-2020 للطلّاب اللبنانيين الجامعيين الذين يدرسون في الخارج. وكان الاقتراح قد أُقرّ في الهيئة العامّة بعد إقراره في اللجان المشتركة رغم عدم وضعه على جدول أعمال الجلسة في 2020/9/30.

ملاحظات: كان الاقتراح في صيغته الأساسية يُلزِم مصرف لبنان صرف هذا المبلغ على سعر الصرف المذكور وينشئ لجنة بموجب مرسوم يُتَّخذ في مجلس الوزراء، يكون وزيرا التربية والخارجيّة عضوَيْن حكميَّيْن فيها. وقد حُدِّدَت ثلاث مهامّ لهذه اللجنة، هي «تحديد المعايير والشروط الواجب توفّرها في الطالب المستحِقّ، إعداد اللوائح الاسمية بالمستحقّين وإيداعها مصرف لبنان، تحديد الآليّات الواجب اعتمادها من قِبل الطلّاب لتقديم المستندات المطلوبة وآليّات استلام المبالغ المقرَّرة».

وقد عدّلت اللجان المشتركة الاقتراح وألغتْ اللجنة المذكورة إلزام مصرف لبنان، لتُلزِم مباشَرةً المصارف الخاصّة بإجراء تحويل مالي إلى الخارج بالمبلغ المذكور، واضعة قيوداً على هذه الإمكانيّة. وقد حدّدت عدم وجوب «تجاوز التحاويل المالية قيمة 10000 دولار أميركي لمرّة واحدة لكلّ طالب من الطلّاب اللبنانيين المسجَّلين

133. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 30 أيلول 2020: الإثراء غير المشروع في ظلال الحصانات وسرّيّة «الثروة»، الحقّ بحضور محام في المخفر مقابل تشريع حناية الاحتجاز الطويل في الزنازين، والآبار غير الشرعية»، موقع المفكّرة القانونية، 5 تشرين الأوّل 2020.

في الجامعات» وأضافت إليهم الطلّاب اللبنانيين في «المعاهد التقنية العليا». كما اشترطت وجودهم «خارج لبنان قبل العام 2021-2020». بالإضافة إلى ذلك، فقد جرى تحديد أن تتمّ التحاويل من «حساباتهم أو حسابات أولياء أمورهم بالعملة الأجنبية أو العملة الوطنية اللبنانية وفق سعر الصرف الرسمي 1515 بعد إجراء المقتضى من قِبل المصارف». وبذلك يكون قد تمّ تفويض المصارف الخاصّة صلاحيّة «استنسابية» للتثبّت من تمتّع المستفيد بالشروط لإجراء التحاويل، وفتح مجال إضافي لها للتحكّم بمصائر المودعين، وهنا تمتّعهم بحقّ الانتفاع من الدولار الطلّابي المدعوم، وهذا تحوّل خطير. وما يزيد من قابليّة انتقاده أنّه يفتقر إلى آليّات تنفيذية وعقابية، تحديداً على المصارف، ممّا يفتح المجال أمام الاستنسابيّة في تطبيقه، خصوصاً في ظلّ أداء المصارف في السنة الماضية التي اقتربت أكثر إلى سلطة الأمر الواقع، عوض أن تُشدَّد رقابة السلطات العامّة وجهات الوصاية عليها، وأن تُحمَّل مسؤوليّة إفلاسها وتوقّفها عن الدفع. وبالفعل، يبقى القانون حتّى الساعة بدون تطبيق، علماً أنّ عدداً من الأحكام القضائية[134] جاء لفرض ذلك.

وتجدر الإشارة إلى خطورة القانون على صعيد آخر، إذ إنّ النزيف المستمرّ في الاحتياطي الوطني للعملات الأجنبية يهدّد الأمن الطاقوي والغذائي والصحّي للبلاد، وهذا ما بدأت تتجلّى معالمه اليوم، في ظلّ استمرار تغييب أيّ تشريع فعّال يضع قيوداً عادلة ومنطقية على حركة الرساميل، ويرشّد استخدام الاحتياطي المتبقّي، بعد قرابة العامَيْن على الانهيار المالي، وانكشاف الهوّة المالية الكبيرة في مصرف لبنان، وتوقّف المصارف عن الدفع.

المناقشات النيابية: خلال الجلسة، استُهلّت النقاشات بشرح النائب سليم عون أنّ هذا الاقتراح هو «نوع من أنواع الدعم» حتّى لو كان غير مثالي وغير عادل إلّا أنّه الأكثر تناسباً في الوقت الحالي ويسمح بإعطاء الطالب جزءاً من حقّه. أمّا النائب غازي زعيتر، فأيّد الاقتراح ولكنّه دعا إلى أن «يشمل الاقتراح مَن ليس لديهم حسابات» توطين. وأيّده النائب محمّد خواجة بذلك. وأكّد النائب إيهاب حمادة أنّه تمّ العمل في اللجان على كلّ الملاحظات. أمّا النائب سيمون أبي رميا فاعتبر أن ثمّة آليّة للتحويل على سعر صرف 3990 ليرة وطلب ضمّ الـ 600 طالب الذين سافروا هذه السنة (2020) إلى الاقتراح. في المقابل، اعتبر النائب طوني فرنجيّة أنّ هذا الاقتراح يفتح مجالات كثيرة للهدر، لأنّ معظم الذين يتعلّمون في الخارج لديهم مصدر تمويل من الخارج ويجب إضافة بند يضمّ الذين لديهم حسابات بالليرة اللبنانية، ودعا إلى إقرار قانون الكابيتال كونترول. أمّا المداخلة الأبرز فكانت للنائب الياس بو صعب الذي اعتبر أنّ على المصارف أن تطبّق القانون وأنّه ينبغي إضافة جملة عقوبة عليها في حال امتناعها عن ذلك بدون أن يؤخذ برأيه.

134. ماهر الخشن، «المصارف لا تطبّق تعميم «الدولار الطالبي» ولا القرارات القضائية: صبر الأهالي بدأ ينفد»، موقع المفكّرة القانونية، 18 كانون الأوّل 2020.

الفصل 18:

أزمة جائحة كورونا

استغلال الأزمة لتعزيز روابط الزبونيّة

في شهر آذار 2020، دخل لبنان مرحلة مواجهة جائحة كوفيد 19. وصدر المرسوم (رقم 2020/6198) الخاصّ بإعلان التعبئة العامّة[135] لمواجهة انتشار الجائحة، وقد تضمّن سلسلة إجراءات تهدف إلى الحدّ من انتشار الفيروس.[136] وسرعان ما عادت رئاسة مجلس الوزراء وأصدرت في تاريخ 2020/3/21 قراراً (رقم 220/49) تضمّن التعليمات التطبيقية لمرسوم التعبئة العامّة التي فرضت فيه على الجهات الأمنية[137] وجميع البلديّات واتّحاداتها، التشدّد في تطبيق أحكام المرسوم المذكور. أعقب هذَيْن النصَّيْن نصوص قانونية عدّة تتضمّن تمديد التعبئة العامّة[138] وتشديد الإجراءات للحدّ من انتشار هذا الفيروس.

وضربت الجائحة لبنان وهو يتخبّط في أسوأ أزمة عرفها في تاريخه، أزمة متعدّدة الرؤوس، نقدية ومصرفية واقتصادية واجتماعية، ممّا ضاعف من نتائج الجائحة إن على الصعيد الصحّي مباشرة، مع ازدياد الضغط على القطاع الصحّي وصعوبة تأمين المستلزمات الطبية، أو على صعيد تداعياتها الاقتصادية الثقيلة، إثر اعتماد السلطة اللبنانية خيار الإقفال وتقييد الحرّيّات كخطة أساسية لمكافحة انتشار الفيروس. وقد خلا هنا أيضاً الجهد البرلماني من أيّ رؤية عامّة متكاملة وفعّالة قادرة على التصدّي بجدّيّة للأزمات المتعدّدة وغير المسبوقة بخطورتها التي يواجهها لبنان. لا بل بدت «القوى السياسية الممثَّلة في المجلس النيابي كأنّها تسعى إلى استغلال الأزمة لتعزيز روابط الزبونيّة أكثر ممّا تسعى إلى حلّها».[139]

وقد صدّق البرلمان على ثمانية قوانين في هذا المضمار، هي:

1. تعليق أقساط الديون للأشخاص والقطاعات الأكثر تضرّراً من أزمة كورونا (2020/177)

في تاريخ 21 و2020/4/22،[140] صدّق المجلس النيابي على اقتراح[141] القانون المعجّل المكرّر الذي قدّمه النائب آلان عون في 2020/4/9، والرامي إلى تعليق أقساط الديون والاستحقاقات المالية للأشخاص والقطاعات الأكثر تضرّراً من أزمة كورونا لدى المصارف وكونتوارات التسليف وترحيلها لمدّة ستّة أشهر (انتهت في 2020/10/1). كما علّق القانون جميع الإجراءات القانونية أو القضائية أو التنفيذية وتقاضي المصارف أيّ فوائد تأخير تترتّب على تأجيل السداد.

135. تبعاً لإعلان مجلس الوزراء التعبئة العامّة في تاريخ 15 آذار 2020.

136. أهمّها: التزام المواطنين البقاء في منازلهم وعدم الخروج منها إلّا للضرورة القصوى، ومنع التجمّعات في الأماكن العامّة والخاصّة على اختلافها، وإقفال جميع المرافئ الجوية والبحرية والبرّية، وإقفال الإدارات والمؤسّسات العامّة والبلدية والمصالح المستقلّة والجامعات والمدارس الرسمية والخاصّة، باستثناء البعض منها لتلبية حاجات المواطنين، وتعليق العمل في الشركات والمؤسّسات الخاصّة والمحلّات التجارية على اختلافها ومكاتب أصحاب المهن الحرّة مع مراعاة الضرورة القصوى المرتبطة بالعمل بالتنسيق مع نقابات المهن الحرّة هذه.

137. قيادة الجيش والمديريّة العامّة لقوى الأمن الداخلي والمديريّة العامّة للأمن العامّ والمديريّة العامّة لأمن الدولة.

138. آخرها المرسوم رقم 6929 الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء تاريخ 2020/9/3، الذي يمدّد التعبئة العامّة لغاية 2020/12/31.

139. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (1): جلسة «الأمر لي» أو تثبيت الهيمنة على المجتمع؛ إقرار 26 قانوناً من أصل 71 مقترحاً»، موقع المفكّرة القانونية، 25 نيسان 2020.

140. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان ، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (3): كيف تستفيد من الأزمات لتعزيز روابط الزبونيّة؟»، موقع المفكّرة القانونية، 25 نيسان 2020.

141. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «مقترحات متعلّقة بمكافحة جائحة كورونا: نحو إعادة تلميع ثقافة الصدقة والزبائنيّة (جلسة تشريعية نيسان 2020)»، موقع المفكّرة القانونية، 20 نيسان 2020.
المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، حلا نجّار، ميريم مهنّا، «هل يبصر تعويض البطالة النور؟»، مجلّة المفكّرة القانونية، العدد رقم 67، كانون الثاني 2021، ص. 44.

وإن ارتبط هذا القانون صراحة بـ «الأشخاص والقطاعات الأكثر تضرّراً من أزمة كورونا» نذكّر أنّه ترافق مع تصديق البرلمان القانون 2020/160، الذي عمد إلى تعليق كافّة المهل القانونية والعقدية والقضائية من 2019/10/18 إلى 2020/7/30، ومن ثمّ القانونَيْن 2020/185 و2020/199 اللذَيْن عمدا تباعاً إلى تعليق لمدّة ستّة أشهر البنود المتعلّقة بالتخلّف عن تسديد القروض بكافّة أنواعه. وقد حدّد القانون المعنيّين «الأكثر تضرّراً من أزمة كورونا» والمشمولين فيه بـ «العملاء الذين لا يتجاوز دخلهم الشهري الحدّ الأدنى للأجور، الأُجراء الذين تمّ تخفيض دخلهم إلى النصف وما دون أو توقيفهم عن العمل بشكل جزئي أو نهائي». وبالنسبة إلى القطاعات، فقد حدّدها بقطاعات النقل، وقطاع السياحة والمطاعم والمقاهي، وكلّ القطاعات الإنتاجية المتضرّرة مباشرة. وبرّرت الأسباب الموجبة تقديم الاقتراح بـ «القوّة القاهرة العالمية الناتجة عن أثر فيروس كورونا المستجدّ وما يشكّله من تحدّيات للاقتصاد الوطني».

ملاحظات: على رغم ما نصّ عليه القانون من ضرورة إصدار مراسيم تطبيقية له، بحيث يصعب تنفيذه بدونها، إذ لم يتضمّن أيّ بند يوضح مصير الاستحقاقات المؤجّلة عند انتهاء مهلة التأجيل، سواء تستحقّ دفعة واحدة أم ينبغي إعادة جدولتها، لم تصدر هذه المراسيم أبداً. وللتذكير، وفي سياق مرتبط، جاء القانون 2020/199 (الصادر في 2020/12/29، الذي جرى تمديد مفاعيله بموجب القانون 237 في 2021/6/29 حتّى 2021/12/31) المتعلّق بتمديد بعض المهل القانونية (بناء على اقتراح النائبة رولا الطبش) ليعلّق جميع مفاعيل البنود التعاقدية المتعلّقة بالتخلّف عن تسديد القروض (وكان اقتراح طبش دمج اقتراحاً مقدّماً من النائب علي فيّاض مع سائر الاقتراحات المتعلّقة بتمديد المهل) بكافّة أنواعها (المدعومة وغير المدعومة، التجارية والسكنية والصناعية والزراعية والسياحية والبيئية والمتعلّقة بتكنولوجيا المعلومات) بحيث لا تُفرَض على المقترِض أيّ جزاءات قانونية أو تعاقدية بما فيها زيادة الفوائد، من تاريخ 2021/1/1 (أي تاريخ انتهاء مهلة تعليق كافّة المهل العقدية والقضائية والقانونية) وحتّى ستّة أشهر من تاريخ نشره (تنتهي في 2021/6/31). وجاءت أسباب القانون الموجبة لتشير صراحة إلى مفاعيل الإغلاق العامّ في البلاد نتيجة جائحة كورونا، وتردّي الأوضاع الاقتصادية للمواطنين التي تسبّبت بها، بشكل يحدّ من قدرتهم على سداد موجباتهم المالية.

المناقشات النيابية: سأل النائب نعمة افرام عن مصير الفوائد، معتبراً أنّ في حال تعليق المهل يجب أن يترافق ذلك مع عدم سريان أيّ فائدة. أمّا النائب زياد حوّاط، فاعتبر أنّ الأمر يحتاج إلى دراسة معمّقة أكثر، ووافقه على هذه النقطة النائب بيار أبي عاصي والنائب جميل السيّد الذي اقترح تحديد مهلة 15 يوماً لإعادة درس الاقتراح. ووافق في مرحلة أولى كلّاً من رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي ورئيس مجلس الوزراء حسّان دياب على الفكرة، ليعودا ويختلفا على المدّة المقبولة لإعادة دراسته نظراً إلى الوضع الطارئ. وفي النهاية، جرى التخلّي عن فكرة اعتماد مهلة إضافية. واقترح النائب أسعد درغام زيادة فقرة متعلّقة بعدم سريان الفوائد على الأقساط أو على الأقلّ فرض الحدّ الأدنى لها لمدّة سنة. تدخّل النائب علي فيّاض ليؤكّد أهمّيّة هذا الاقتراح وأشار إلى الأردن والبلدان الأوروبية التي اعتمدت هذا الحلّ. واعتبر النائب جورج عدوان أنّ من واجب الحكومة اعتماد خطّة شاملة متكاملة بدلاً من اتّخاذ خطوات متفرّقة. وأكّد النائب ياسين جابر أنّ هذا القرار ليس من صلاحيّة المجلس النيابي إنّما من صلاحيّات الحكومة.

2. تمكين أشخاص الحقّ العام منح هبات ومساعدات في إطار مواجهة جائحة كورونا (2020/161)

في تاريخ 21 و2020/4/22،[142] صدّق المجلس النيابي على مشروع[143] القانون الوارد في المرسوم رقم 6277 في 2020/4/16، والرامي إلى تعديل المادّة 32 من قانون موازنة 2020 في اتّجاه إشراك الهيئات المشمولة بها بتقديم هبات ومساعدات في مواجهة فيروس كورونا. وللتذكير، نصّت المادّة 32 التي وقع تعديلها على منع «جميع المؤسّسات العامّة والبلديّات واتّحادات البلديّات والهيئات والمجالس والصناديق والمصالح المستقلّة والمصارف والشركات وأشخاص القانون العامّ» من «أن تنفق أو تساهم أو تموّل أيّة جهة عامّة أو خاصّة من أيّ نوع كانت بأيّ مبالغ نقدية أو عينية أو مشاريع برامج على اختلاف تسمياتها خدمات وشراء خدمات وغيرها من حالات الإنفاق الخارجة عن إطار مهمّاتها الحصرية»، منها «على سبيل المثال لا الحصر، جميع أنواع التبرّعات والمساهمات والرعايات والخدمات (...)». وكانت هذه المادّة قد بُرِّرَت بمنع المحاباة والفساد وهدر أموال البلديّات خدمة لمصالح خاصّة. للتذكير، كان يُفترَض خلال الجلسة مناقشة المشروع الوارد في المرسوم رقم 6218 المقدَّم في 2020/3/30 والرامي إلى «تمكين الأشخاص المشمولين بأحكام المادّة 32 من قانون موازنة 2020 من تقديم هبات ومساعدات في مواجهة فيروس كورونا»، إلّا أنّه عوضاً عن ذلك، دُرِس المرسوم 6277 الوارد من خارج جدول الأعمال. كما كانت كتلة لبنان القويّ قد تقدّمت باقتراح قانون[144] مشابه رمى إلى تعليق المادّة 32 برمّتها. على أثره، تمّ إسقاط كلّ من اقتراح كتلة لبنان القويّ والمشروع رقم 6218.

ملاحظات: كان لافتاً ذهاب[145] القانون عكس توجّه موازنة 2020، لجهة رفع الحظر على تقديم الهبات مجدّداً بما يتّصل بمكافحة الجائحة والحدّ من تداعياتها، من دون أن يترافق مع أيّ معايير أو ضوابط للحؤول دون رواج الممارسات السابقة من محاباة وتمييز واستغلال سياسي. وسجّل المرصد البرلماني تحفّظه لجهة رفع الحظر على تقديم الهبات، طالما أنّه لا يترافق مع تحديد للأولويّات أو وضع أيّ ضوابط للحؤول دون رواج المحاباة والممارسات التمييزية أو الاستغلال السياسي. كما تأسّف بالنتيجة لقيام مجلس النوّاب بإلغاء ضوابط هدفت إلى مكافحة الفساد – منها المادّة 32 من موازنة 2020 - بحجّة مكافحة كورونا، من دون أيّ مسعى للتوفيق بين هذَيْن الهدفَيْن.

المناقشات النيابية: أوضح النائب إبراهيم كنعان أنّ ثمّة اقتراحات عدّة في هذا الصدد[146] (في إشارة منه إلى اقتراح قانون كانت تقدّمت به كتلة لبنان القويّ)، وأنّ بعض التعديلات قد أُدخلت على مشروع الحكومة الذي يُصوَّت عليه مقارنة مع المشروع الموزَّع على النوّاب مع جدول الأعمال. وظهر توجّه نيابي واضح لضرورة

142. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (3): كيف تستفيد من الأزمات لتعزيز روابط الزبونيّة؟»، موقع المفكّرة القانونية، 25 نيسان 2020.

143. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «مقترحات متعلّقة بمكافحة جائحة كورونا: نحو إعادة تلميع ثقافة الصدقة والزبائنيّة (جلسة تشريعية نيسان 2020)»، موقع المفكّرة القانونية، 20 نيسان 2020.
المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، حلا نجّار، ميريم مهنّا، «هل يبصر تعويض البطالة النور؟»، مجلّة المفكّرة القانونية، العدد رقم 67، كانون الثاني 2021، ص. 44.

144. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «مقترحات متعلّقة بمكافحة جائحة كورونا: نحو إعادة تلميع ثقافة الصدقة والزبائنيّة (جلسة تشريعية نيسان 2020)»، موقع المفكّرة القانونية، 20 نيسان 2020.

145. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «جلسة تشريعية احتفالًا بالثورة المضادّة أو جلسة لتكريم مافيات السياسة والمخدّرات والمال»، موقع المفكّرة القانونية، 20 نيسان 2020.

146. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان ،«مقترحات متعلّقة بمكافحة جائحة كورونا: نحو إعادة تلميع ثقافة الصدقة والزبائنيّة (جلسة تشريعية نيسان 2020)»، موقع المفكّرة القانونية، 20 نيسان 2020.

حصر نطاق تعليق المادّة بالبلديّات أو اتّحادات البلديّات، أي بمعنى آخر السماح لها حصرياً بتوزيع المساعدات، بحجّة ألّا ثقة بأداء المؤسّسات العامّة. وعبّر عن هذا التوجّه تحديداً النوّاب بلال عبد الله وجهاد الصمد وحسن فضل الله. واقترح النائب فضل الله «شطب أن تقتصر تلك المساعدات على القاطنين ضمن النطاق البلدي، والسير بالمشروع كما ورد من الحكومة». ووافقه كلّ من النائبَيْن هادي حبيش وجميل السيّد وصُدِّق المشروع بدون الأخذ بهذا الرأي.

3. الإعفاءات الضريبية للهبات والمساعدات (2020/162)

في تاريخ 21 و2020/4/22،[147] صدّق مشروع[148] القانون الوارد في المرسوم رقم 6219 في 2020/3/30 والرامي إلى إعفاء الهبات المقدَّمة لصالح الإدارات والمؤسّسات العامّة والبلديّات بقصد المساعدة للتصدّي لانتشار فيروس كورونا والمموَّلة من مصادر داخل لبنان، من الضريبة على القيمة المضافة. وقد ورد من خارج جدول الأعمال.

للتذكير، يُلحظ أنّ كتلة لبنان القويّ تقدّمت باقتراح لإعفاء الهبات والمساعدات المقدّمة لمواجهة تداعيات وباء كورونا من جميع الضرائب والرسوم، سواء وردت هذه الهبات والمساعدات من الداخل أو الخارج، وذلك لمدّة ستّة أشهر. وقد انتهى المجلس النيابي إلى استبعاد هذا الاقتراح بالنظر إلى مخاطره لجهة التهرّب الضريبي في ظلّ ضعف الإدارة اللبنانية.

المناقشات النيابية: اقترح النائب جبران باسيل ضمّ كلّ الاقتراحات المطروحة في صدد التصدّي لجائحة كورونا ضمن اقتراح واحد. كما ذكّر النائب كنعان باقتراح القانون المقدّم من كتلة «لبنان القويّ» الذي يذهب في اتّجاه توسيع قاعدة الإعفاء هذه لتشمل «جميع الضرائب والرسوم مهما كانت الجهة التي قُدِّمت لها أو وردت إليها»، والهبات والمساعدات الواردة من الخارج وذلك «لمدّة ستّة أشهر من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية»، نظراً إلى خضوع العديد من الهبات إلى رسوم جمركية مثلاً. واتّسم الجوّ بدايةً بانفتاح نيابي على فكرة هذا المشروع، وحتّى على اقتراح توسيع القاعدة كما طرحها النائب كنعان (عدنان طرابلسي، جورج عقيص، حسن فضل الله)، وبتأييد رئيس مجلس الوزراء حسّان دياب لهذا التوجّه. إلّا أنّ النائب أسامة سعد انتقد منطق «الصدقة والإحسان» الذي يكرّسه المشروع وسأل عن دور «الدولة التي عليها إقرار قوانين تؤمّن حاجات الناس في كلّ المجالات»، وانتقد عدم تقديم الحكومة أيّ مشاريع قوانين بفرض ضرائب معيّنة وعدم أخذها بالاعتبار الأوضاع الاجتماعية، مع تأييده للإجراءات التي اتّخذتها.

وصُدِّق المشروع بالصيغة المقترَحة من قِبل النائب إبراهيم كنعان في المرحلة الأولى، قبل أن يسجّل النائب حسن فضل الله اعتراضه، إذ اعتبر أنّ أهمّ إصلاح ورد في قانون الموازنة العامّة كان منع الاستيراد باسم الجمعيّات من دون ضريبة، وأنّ هذا الاقتراح الذي لا يضع ضوابط يفتح الباب أمام التهرّب الضريبي تحت غطاء المساهمة

147. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (3): كيف تستفيد من الأزمات لتعزيز روابط الزبونيّة؟»، موقع الفكّرة القانونية، 25 نيسان 2020.

148. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، حلا نجّار، ميريم مهنّا، «التشريع بمنطق الصدقة والإحسان»، مجلّة الفكّرة القانونية، العدد رقم 67، كانون الثاني 2021، ص. 37.
الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «مقترحات متعلّقة بمكافحة جائحة كورونا: نحو إعادة تلميع ثقافة الصدقة والزبائنيّة (جلسة تشريعية نيسان 2020)»، موقع الفكّرة القانونية، 20 نيسان 2020.

بمحاربة نتائج انتشار فيروس كورونا، وأنّه يؤيّده إن وُضعت ضوابط. وأكّد هذه الفكرة النائب علي حسن خليل، معتبراً أنّ هذا المشروع «انقلاب على نظامنا الضريبي»، ويتطلّب تدقيقاً كبيراً.

وفي النهاية أعيد التصويت على المشروع في الصيغة الحكومية وصُدِّق، مع تسجيل اعتراض النائب إبراهيم كنعان. وأُعيد التصويت مرّة ثالثة بقرار من رئيس مجلس النوّاب وصُدّق.

4. فتح اعتماد إضافي من الموازنة العامّة لتسديد جزء من المصالحات المدقَّقة لصالح المستشفيات الخاصّة في كورونا (2020/167)

في تاريخ 21 و2020/4/22،[149] صُدّق مشروع القانون الرامي إلى فتح اعتماد إضافي في الموازنة العامّة بقيمة 450 مليار ليرة لبنانية لتسديد جزء من المصالحات المدقَّقة المترتِّبة لصالح المستشفيات نتيجة تجاوز الموازنات المخصَّصة لها لغاية العام 2019، وقد ورد من خارج جدول الأعمال. برّرت الأسباب الموجبة تقديمه بـ «تردّي الأوضاع المعيشية والاجتماعية والضغط المتزايد الذي تواجهه وزارة الصحّة العامّة لتغطية نفقات المعالجة في المستشفيات والذي أدّى بالتالي إلى تراكم مستحقّات لصالح المستشفيات بمئات المليارات وعدم تسديد هذه المتوجّبات لغاية تاريخه». وأكملت أنّ «نفقات الطبابة والاستشفاء ليست خياراً تمارسه وزارة الصحّة العامّة، وإنّما هي نتيجة واجب مرتبط بالتزام الدول في المحافظة على صحّة مواطنيها، فبمجرّد إصابة أحد المواطنين من غير المشمولين بتغطية الجهات الضامنة الأخرى بمرض تترتّب النفقة على الوزارة بوصفها الراعي العامّ لصحّة المواطنين» ممّا يتطلّب إمكانيّات مالية للقيام بموجباتها.

المناقشات النيابية: سأل النائب حسن فضل الله عن فائدة الاقتراح، وعمّا إذا كان لدى وزارة الصحّة تمويل متعلّق بالموضوع. ردّ هنا النائب إبراهيم كنعان بأنّ وضع المستشفيات سيّئ وذكر مستشفى سيّدة لبنان الذي اضطرّ إلى إغلاق أبوابه، وهذا الوضع يبرّر المشروع. كما ذكّر بوجود اعتماد لهذا الأمر لكن لم يتمّ الدفع. وعاد وتساءل عن فعاليّة هذا المشروع لإعطاء المستشفيات الموارد التي تحتاج إليها. حدّد هنا النائب علي حسن خليل أنّ المشروع لا يتعلّق بموازنات المستشفيات التي تمّ إقرارها بين أعوام 2000 و2019، بل فقط بالمتأخّرات الناتجة عن تجاوزات المستشفيات لموازناتها. لذا، أكّد وجوب أن يحدَّد في القانون أنّ هدف الاعتماد هو تسديد قيمة المصالحات التي ستجري معها. وقال إنّ المبالغ ستُدفَع لكن يجب التفاوض مع المستشفيات لتخفيضها إلى مبلغ معيّن. تدخّل هنا الرئيس نبيه برّي ليؤكّد أهميّة هذا القانون ووجوب إقراره. غير أنّ النائب حسن فضل الله عاد وقدّم اقتراح تعديل لتوضيح النصّ، مؤكّداً أنّ «الاتّفاق بين الرؤساء (ولعلّ المقصود رئيسَيْ الحكومة ومجلس النوّاب) ووزير المال لا يكفي لإقرار النصّ»، ما أثار سخط الرئيس نبيه برّي. هذا الأمر لم يمنع النائب حسن فضل الله من تأكيد أهمّيّة التدقيق في الحسابات تجنّباً للفواتير الوهمية. كما حصل خلاف على الصلاحيّات بين مَن اعتبر أنّ المشروع كان يجب أن يلحظ دوراً لوزير الصحّة ومَن اعتبر ألّا صلاحيّة لوزارة الصحّة في هذا الموضوع لأنّه مالي بحت. في النهاية صُدِّق على المشروع، مع التعديل الذي اقترحه النائب علي حسن خليل بالنسبة إلى تدقيق الحسابات.

149. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (3): كيف تستفيد من الأزمات لتعزيز روابط الزبونية؟»، موقع المفكّرة القانونية، 25 نيسان 2020.

5. تعديل وجهة قرض من البنك الدولي لتجهيز المستشفى الحكومي (2020/159)

في تاريخ 21 و2020/4/22،[150] صدّق المجلس النيابي على مشروع[151] القانون الوارد في المرسوم رقم 6199 في 2020/3/15، والرامي إلى طلب الموافقة على تعديل القانون رقم 89 تاريخ 2018/10/10 المتعلّق بإبرام اتّفاقيّة قرض مقدَّم من البنك الدولي للإنشاء والتعمير لتنفيذ مشروع تعزيز النظام الصحّي في لبنان من دون أيّ معارضة. ويتضمّن التعديل «إعادة توزيع قيمة القرض المذكور (120 مليون د. أ.) بحيث يقتطع منها مبلغ 40 مليون د. أ. تُخصَّص لتجهيز المستشفيات الحكومية لتشخيص ومعالجة الحالات المشتبه إصابتها بفيروس كورونا، وتأمين كافّة الاحتياجات اللوجيستية ووسائل الحماية الشخصية وكافّة إجراءات التواصل والتوعية».

المناقشات النيابية: أشار النائب جهاد الصمد إلى إمكانيّة اقتطاع أموال سدّ بسري لهذه الغاية. كما أشار النائب هادي حبيش إلى «ضرورة إصدار توصية تتعلّق بتوزيع عادل بين جميع المستشفيات». وطالب النائب بلال عبد الله الحكومة باتّخاذ إجراءات أكثر بموضوع القطاع الصحّي بمعزل عن فرض الاقتراض. أمّا النائب أسامة سعد، فطلب تحديد معايير واضحة لكيفيّة صرف الـ 40 مليون دولار، وأكّد ضرورة توزيعها بشكل عادل على المستشفيات بالإضافة إلى ضرورة افتتاح المستشفى التركي في صيدا، مُثْنِياً على جهود وزير الصحّة. وفي هذا السياق، ذكّر النائب عصام عراجي، رئيس لجنة الصحّة النيابية، بأنّ «المستشفيات الحكومية كانت مُهمَلة على حساب القطاع الخاصّ، وقد توصّلنا إلى وضع خطّة لحظت 12 مستشفى حكومياً في كلّ المناطق»، وأنّ من المعروف أين ستذهب الـ 40 مليون دولار، وهو على الشكل التالي: 28 مليون دولار لتجهيز هذه المستشفيات و2 مليون دولار على أجور العاملين لمحاربة كورونا ومليون للتدريب، ومبلغ للهيئة العامّة للإغاثة (على أن يُستعاد منهم لاحقاً). كما أشار إلى وجود مبلغ 3 مليون دولار من هذا القرض تعود إلى الهيئة العليا للإغاثة موجودة لدى المصرف المركزي. وبالنظر إلى هذه الإجابات، يتبدّى أنّ ثمّة مبالغ، أقلّها 6 مليون دولار لا نعرف كيف ستصرفها الهيئة العامّة للإغاثة، وهي مبالغ ستخرج من الحصّة العائدة للمستشفيات والصحّة العمومية. وسأل: هل ستُصرَف هذه المبالغ على مراكز الحجر الصحّي؟ هل ستُوَزَّع كإعاشات من قِبل الجيش كما حصل في سياق توزيع إعاشات سابقة من قِبل الحكومة؟

6. فتح اعتماد إضافي في موازنة العام 2020 لمواجهة الأوضاع المستجدّة بفعل فيروس كورونا وتبعاتها على الصعد كافّة (2020/179)

في تاريخ 2020/5/28،[152] صدّق المجلس النيابي مشروع[153] القانون المعجّل الوارد في المرسوم الرقم 6279، الرامي إلى فتح اعتماد إضافي في موازنة العام 2020 بقيمة مليار ومئتَيْ مليون ليرة لبنانية «يُخصَّص لمواجهة

150. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (3): كيف تستفيد من الأزمات لتعزيز روابط الزبونيّة؟»، موقع الفكّرة القانونية، 25 نيسان 2020.

151. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «مقترحات متعلّقة بمكافحة جائحة كورونا: نحو إعادة تلميع ثقافة الصدقة والزبائنيّة (جلسة تشريعية نيسان 2020)»، موقع الفكّرة القانونية، 20 نيسان 2020.

152. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية أيّار 2020: محاصصة العفو العامّ تطيّر الجلسة بعد مناقشة 11 من أصل 37 مقترحاً «مظلوميّة» النوّاب وخوفهم من كيديّة القضاء غير المستقلّ تصون سرّيّتهم المصرفية»، موقع الفكّرة القانونية، 30 أيّار 2020.

153. الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، حلا نجّار، ميريم مهنّا، «التشريع بمنطق الصدقة والإحسان»، مجلّة الفكّرة القانونية، العدد رقم 67، كانون الثاني 2021، ص. 37.
الفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «مقترحات مرتبطة بمعالجة الأزمة المالية والاقتصادية والاجتماعية: قروض المصارف تُسدَّد على أساس سعر الصرف الرسمي وسخاء نيابي من دون دراسات أثر اقتصادي واجتماعي (جلسة تشريعية أيار2020)»، موقع الفكّرة القانونية، 28 أيّار 2020.

الأوضاع المستجدّة بفعل فيروس كورونا وتبعاتها على الصعد كافّة، اقتصادية وصحّية واجتماعية وزراعية وصناعية وغيرها». عُدِّلَت النسخة الأساسية عبر إضافة «بأن تُحدَّد آليات التوزيع والمستفيدين عبر قرارات أو مراسيم صادرة من مجلس الوزراء».

ملاحظات: نذكر أنّ هذا المشروع كان قد ورد من خارج جدول أعمال الجلسة التشريعية المنعقدة في 21 و2020/4/22،[154] وتقرّر خلالها إحالته إلى اللجان النيابية لدراسته. وبالفعل، في تاريخ 2020/5/21، أقرّت لجنة المال والموازنة المشروع كما ورد، بعد الاستماع إلى نائبة رئيس الحكومة وزيرة الدفاع زينة عكر، التي شرحت أنّ الهدف من المشروع هو «مساعدة الأسر الفقيرة وتشكيل شبكة أمان اجتماعية في ظلّ الوضع الاقتصادي الحالي السيّئ وتدنّي قيمة رواتب القطاع العامّ وعمليّات الصرف الجماعية لموظّفي القطاع الخاصّ».

المناقشات النيابية: لفت النائب إبراهيم كنعان إلى أهمّيّة إقرار المشروع مذكّراً بإقراره في لجنة المال والموازنة. وقد أيّده كلّ من النوّاب حسن فضل الله، عدنان طرابلسي، علي حسن خليل وهادي أبو الحسن الذي سجّل ملاحظة أنّه يرتّب دَيْناً إضافياً على لبنان، واقترح وضع برنامج واضح للقطاعات المعنيّة بالمشروع. وتمنّت النائبة بهيّة الحريري تخصيص مبلغ 300 مليار للتعليم الخاصّ، وأيّدها بذلك معظم النوّاب، في حين ذكّر النائبان أنور خليل وأكرم شهيّب بعدم وجود واردات في الموازنة لهذا الغرض.

وشرح رئيس مجلس الوزراء حسّان دياب أنّ هدف المشروع هو تشكيل «شبكة الأمان الاجتماعي، والمستفيدون منه هم أكثر من ربع مليون عائلة» وعادت وشدّدت النائبة بهيّة الحريري على وجوب تخصيص 300 مليار للتعليم الخاصّ على أن تُضاف إلى 1200 مليار. أمّا النائب جبران باسيل فاعتبر أنّ ثمّة ضرورة لزيادة 300 مليار للقطاع الخاصّ، ورفض حجّة عدم وجود إيرادات. ووافقه النائب نعمة افرام الذي تمنّى على الدولة أن «تطبع أموالاً» إذا اقتضى الأمر. أمّا وزير الزراعة عبّاس مرتضى فتمنّى دعم المزارعين في لبنان، وأن يكون هذا الدعم على شكل هبة. وأخيراً تمّ الاتفاق على توزيع هذا المبلغ على الشكل التالي: 600 مليار ليرة لشبكة الأمان الاجتماعي، و600 لباقي القطاعات. وطُرح المشروع على التصويت، فصُدّق على أن يصار إلى وضع مشروع ثانٍ خاصّ بمبلغ 300 مليار يُرصَد لقطاع التربية.

7. أحكام استثنائية تتعلّق بشهادة الثانوية العامّة بفروعها الأربعة للعام 2020 وشهادة البكالوريا الفنّية للعام 2020 (2020/184)

في تاريخ 2020/8/13،[155] صدّق المجلس النيابي اقتراح القانون المعجّل المكرّر المقدم من النائب علي فياض في الجلسة عينها (2020/8/13) والرامي إلى إقرار أحكام استثنائية تتعلق بشهادة الثانوية العامة بفروعها الأربعة للعام 2020 وشهادة البكالوريا الفنية للعام 2020، وقد ورد من خارج جدول الأعمال. هدف القانون إلى إلغاء الامتحانات الرسمية لشهادة الثانوية العامّة بفروعها الأربعة، كما البكالوريا الفنية لعام 2020، كما

154. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (5): آلدورادو القنّب وطريق البقاع السريع»، موقع المفكّرة القانونية، 26 نيسان 2020.

155. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان،» كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (3): كيف تستفيد من الأزمات لتعزيز روابط الزبونية؟»، موقع المفكّرة القانونية، 2020/4/25

وإعطاء التلاميذ الذين أنهوا هذه الصفوف للعام الدراسي 2019-2020 «إفادة من المدير العام للتربية»، ولكن ضمن شروط محددة ضمن هذا القانون.

تم التصديق على الاقتراح، بعد التصديق على صفة العجلة تماشيا مع قرار وزير التربية طارق المجذوب عدم إجراء امتحانات رسمية بسبب جائحة كورونا.

8. السماح للتلامذة بالانتساب إلى صف ال freshman دون إثبات النجاح في امتحانات ال SAT (190/2020)

في تاريخ 2020/9/30[156] صُدّق اقتراح[157] القانون الذي قدّمته النائبة بهيّة الحريري، والرامي إلى الإجازة لمؤسّسات التعليم العالي الخاصّ تنسيب تلامذة للعام الجامعي 2020-2021 في صفّ الفرشمن، وإن لم يكونوا قد نجحوا بعد في امتحانات SAT. للتذكير، كان هذا الاقتراح قد طُرح للمرّة الأولى خلال الجلسة التشريعية المنعقدة في 21 و2020/4/22 من خارج جدول الأعمال، وأُسقِطت[158] صفة العجلة عنه وأعيد إلى اللجان. غير أنّ النائبة بهيّة الحريري عادت وتقدّمت به من جديد في الصيغة نفسها بصورة المعجّل المكرّر وأدرج على جدول أعمال جلسة 28 أيار 2020[159] وأُسقِطت[160] مجدّداً عنه صفة العجلة. وأُحيل الاقتراح إلى لجنة التربية الوطنية والتعليم العالي والثقافة التي أدخلت عليه بعض التعديلات. وشدّدت على الطابع الاستثنائي للإمكانيّة المفتوحة وفق القانون، كما عدّلت الفقرة المتعلّقة بالتلاميذ المنتسبين حاليّاً إلى صفّ الفرشمن، فأوجبت عليهم إجراء امتحان الـ SAT عند تنظيم الجهات المختصّة دورات فيها، على أن يُقرَّر النجاح في صفّ الفرشمن بناء على النصوص المرعيّة الإجراء. للتذكير، يوجد مشروع قانون وارد في المرسوم رقم 6710 في 2020/7/30 في نفس الاتّجاه وهو عالق في اللجان. بالتالي لم يعد له أيّ جدوى بعد التصديق على هذا القانون.

المناقشات النيابية: أعرب النائب الياس بو صعب عن تخوّفه من استغلال القانون لعدم الخضوع لـ SAT1 ولـ SAT2 في السنوات المقبلة، وأضاف أنّه لا يضرّ العمل به، ولكن لا لزوم له خصوصاً أنّ الجامعات قامت بإجراء هذه الامتحانات (الفرشمن) هذه السنة. فأوضحت النائبة بهيّة الحريري أنّ الاقتراح متعلّق بالمعادلة، وأنّ لنيل شهادة الفرشمن يجب الخضوع لامتحانات الـ SAT . وعلى أثره يقوم الطالب بإجراء المعادلة. وفي الوضع الراهن (أي عدم إجراء هذه الامتحانات) ترفض الدولة إعطاء المعادلة، وذلك يشكّل مشكلة في ظلّ سفر العديد من الطلّاب إلى الخارج لمتابعة دراستهم. وعلى أثره طُرح الاقتراح على التصويت، فصُدِّق.

---

156. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 30 أيلول 2020: الإثراء غير المشروع في ظلال الحصانات وسرّية «الثروة»، الحقّ بحضور محام في الخفر مقابل تشريع حناية الاحتجاز الطويل في الزنازين، والآبار غير الشرعية»، موقع المفكّرة القانونية، 5 تشرين الأوّل 2020.

157. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، شهرزاد يارا حجّار، حلا نجّار، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني اليوم؟ 19 مقترحاً للتصدّي للأزمات التي يواجهها لبنان: سخاء نيابي من دون دراسات أثر اقتصادي واجتماعي»، موقع المفكّرة القانونية، 30 أيلول 2020.

158. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية نيسان 2020 (3): كيف تستفيد من الأزمات لتعزيز روابط الزبونيّة؟»، موقع المفكّرة القانونية، 25 نيسان 2020.

159. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «مقترحات مرتبطة بمعالجة الأزمة المالية والاقتصادية والاجتماعية: قروض المصارف تُسدَّد على أساس سعر الصرف الرسمي وسخاء نيابي من دون دراسات أثر اقتصادي واجتماعي (جلسة تشريعية أيار2020)»، موقع المفكّرة القانونية، 28 أيّار 2020.

160. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني، «كامل نتائج الجلسة التشريعية أيّار 2020: محاصصة العفو العامّ تطيّر الجلسة بعد مناقشة 11 من أصل 37 مقترحاً «مظلوميّة» النوّاب وخوفهم من كيديّة القضاء غير المستقلّ تصون سرّيّتهم المصرفية»، موقع المفكّرة القانونية، 30 أيّار 2020.

الفصل 19:

كارثة تفجير المرفأ

التشريع ارتجالاً

وكأنّ ما كان لبنان فيه لم يكن كافياً، وقع يوم 4 آب 2020 انفجار مزدوج هائل في العنبر رقم 12 في مرفأ بيروت كان يحوي مئات الأطنان من مادّة نيترات الأمونيوم، تسبّب بوفاة زهاء مئتَيْ وعشرين شخصاً وفقدان تسعة أشخاص وجرح أكثر من 6500، منهم 800 تقريباً أصيبوا بإعاقات. وألحق الانفجار دماراً كبيراً بالمرفأ وبالأحياء القريبة منه، وبكلّ مدينة بيروت بشكل عامّ.

عقب الانفجار، أعلن مجلس الدفاع الأعلى بيروت «مدينة منكوبة»، وأصدر توصيات لمجلس الوزراء.[161] وفي اليوم التالي، (أي الأربعاء 2020/8/5) عقد مجلس الوزراء جلسة استثنائية تبنّى على إثرها توصيات المجلس الأعلى للدفاع، أهمّها إعلان حالة الطوارئ (بموجب المرسوم رقم 6792 تاريخ 2020/8/7) في بيروت لمدّة أسبوعَيْن،[162] ووضع كلّ المسؤولين في مرفأ بيروت تحت الإقامة الجبرية إلى حين انتهاء التحقيقات. وقد مُدِّدَت حالة الطوارئ لاحقاً بموجب موافقة استثنائية صدرتْ عن رئيسَيْ الجمهوريّة والحكومة مرّتَيْن، حتّى آخر 2020.

وقد أقرّ البرلمان في هذا المجال ثلاثة قوانين، هي:

1. حماية المنطقة المتضرّرة بنتيجة الانفجار في مرفأ بيروت ودعم إعادة إعمارها (2020/194)

في تاريخ 2020/9/30،[163] صدّق المجلس النيابي – من خارج جدول الأعمال – على النسخة الموحَّدة من اقتراح القانون[164] الذي يرمي إلى «حماية المناطق المتضّررة نتيجة الانفجار في مرفأ بيروت ودعم إعادة إعمارها وتجميد بَيْع العقارات المبنيّة الواقعة في المناطق المتضرّرة جرّاء انفجار مرفأ بيروت في 4 آب 2020». للتذكير، أقرّت اللجان المشتركة في 2020/9/28 هذه النسخة بعد أن دمجت سبعة اقتراحات قوانين قدّمها نوّاب كتلة لبنان القويّ بصيغة المعجّل المكرّر (التي تهدف إلى تحديد بعض الإعفاءات لمتضرّري وضحايا الانفجار، أكانوا من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين،[165] وتجميد بيع العقارات المبنيّة الواقعة في المناطق المتضّررة من جرّاء الانفجار، وتمديد عقود الإيجارات السكنية وغير السكنية لمدّة سنة واحدة للمتضرّرين من الانفجار، وفتح اعتماد إضافي في الموازنة العامّة لعام 2020 بقيمة ألف مليار ليرة لبنانية يُخصَّص لمتضرّري الانفجار،[166] وآخر بقيمة خمسمائة مليار ليرة

161. أهمّها «إعلان حالة الطوارئ في العاصمة لمدّة أسبوعَيْن قابلة للتجديد، وتُوْلي فوراً السلطة العسكرية العليا صلاحيّة المحافظة على الأمن وتُوضَع تحت تصرّفها جميع القوى المسلّحة». كما «تكليف لجنة تحقيق بالأسباب التي أدّت إلى وقوع هذه الكارثة، على أن تُرفَع نتيجة التحقيقات إلى المراجع القضائية المختصّة في مهلة أقصاها 5 أيّام من تاريخه، على أن تُتَّخذ أقصى درجات العقوبات بحقّ المسؤولين (...)».

162. صدر في تاريخ 2020/8/7 عن وزارة الداخليّة والبلديّات تحت رقم 6792.

163. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 30 أيلول 2020: الإثراء غير المشروع في ظلال الحصانات وسرّيّة «الثروة»، الحقّ بحضور محام في الخفر مقابل تشريع جناية الاحتجاز الطويل في الزنازين، والآبار غير الشرعية»، موقع المفكّرة القانونية، 5 تشرين الأوّل 2020.

164. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، ميريم مهنّا، «قانون لحماية المناطق المتضّررة بنتيجة انفجار المرفأ يمرّ من خارج جدول الأعمال: التفرّغ عن ملكيّة العقارات في المنطقة المتضرّرة وقف على إذن إداري مسبق»، موقع المفكّرة القانونية، 1 تشرين الأوّل 2020.
المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، استديو أشغال عامّة، «ملاحظات حول قانون حماية المناطق المتضرّرة ودعم إعادة إعمارها: تشجيع الاحتكار العقاري باسم الطائفية»، موقع المفكّرة القانونية، 3 تشرين الثاني 2020.

165. مقدّم في تاريخ 2020/8/17 من النوّاب نقولا صحناوي، إدكار طرابلسي، إدغار معلوف، أنطوان بانو، وألكسندر ماطوسيان.

166. والثلاثة مقدّمة في تاريخ 2020/8/27 من النوّاب نقولا صحناوي، إدكار طرابلسي، أنطوان بانو، حكمت ديب، ألكسندر ماطوسيان، وسيزار أبي خليل.

لبنانية يُخصَّص لدور العبادة والمستشفيات والمؤسّسات التربوية، من مدارس وجامعات خاصّة، والمؤسّسات السياحية والتجارية المتضرّرة من الانفجار، وإعطاء مساعدة لعائلات شهداء الانفجار، وأخيراً، منح ذوي الشهداء الذين قضوا في الانفجار حقّ الاستمرار في الاستفادة من التقديمات الصحّية للضمان الاجتماعي[167]) مع اقتراح قدّمته كتلة الجمهوريّة القويّة[168] (يهدف إلى «حماية المناطق المتضّررة نتيجة الانفجار في مرفأ بيروت ودعم إعادة إعمارها»).

ملاحظات: في 2020/9/16، شُكِّلَت لجنة فرعية منبثقة عن اللجان النيابية المشتركة[169] لدرس وإعداد اقتراح قانون موحّد يرمي إلى «حماية المناطق المتضرّرة نتيجة الانفجار في مرفأ بيروت ودعم إعادة إعمارها وتجميد بيع العقارات المبنيّة الواقعة في المناطق المتضرّرة جرّاء انفجار مرفأ بيروت في 4 آب 2020»،[170] لكي يُصار إلى إقراره في اللجان المشتركة. وبعد جلستيْن[171] من النقاشات، أقرّت اللجنة الفرعيّة قانوناً مُوحّداً جرى فيه دمج اقتراح تكتّل الجمهورية القويّة مع اقتراحات تكتّل لبنان القويّ.

أبرز ما تضمّنه اقتراح الجمهوريّة القويّة إنشاء لجنة لمسح الأضرار تضمّ أطرافاً عديدة، أهمّها ممثّلون عن وزارات عدّة وقيادة الجيش وبلديّة بيروت والهيئة العليا للإغاثة، تكون مهمّتها، وفي مهلة شهر من تشكيلها، مسح كلّ الأضرار الناجمة عن انفجار 4 آب وتوثيقها، على أن تتّخذ اللجنة إجراءات مختلفة يحدّدها القانون، من معاينة وتلقّي الطلبات والوثائق المتعلّقة بالأضرار وتخمين كلفة إعادة الإعمار وتقدير التعويض المناسب لكلّ عقار، ورفع تقرير بنتائج المسح إلى رئاسة مجلس الوزراء. كما يعمد الاقتراح إلى وضع المنطقة المتضرّرة من الانفجار «تحت الدرس» (ممّا يمنع منح رخص البناء وإجازات الضمّ والفرز) ووضع قيود على الحقّ في ملكيّة الأبنية المتضرّرة من جهة، والأثرية (والمقصود من دون شكّ التراثية) من جهة أخرى ونظاماً شديد الهشاشة في حماية الأبنية التراثية هذه. كما تضمّن المقترح سلسلة من الإعفاءات الضريبية تستفيد منها الأبنية المتضرّرة.[172]

في 2020/9/28 (أي قبل يومَيْن من انعقاد الهيئة العامّة لمجلس النوّاب في جلسة تشريعية)، أقرّت اللجان المشتركة الاقتراح مع إدخال العديد من التعديلات على النصّ مع إلزام مصرف لبنان تأمين الدولار لأصحاب الإيداعات المصرفية بالدولار بهدف ترميم ممتلكاتهم.

أمّا أبرز التعديلات التي أُدخِلَت على النصّ فهي:

- استبعاد وضع المنطقة المتضرّرة من الانفجار «تحت الدرس» وإجازة الاستحصال على رخص بناء في المنطقة؛

- تجميد وكالات البيع أو الوعود بالبيع أو عقود البيع المسوحة المعقودة بين 5 آب 2020 وتاريخ نشر

167. والثلاثة مقدّمة في تاريخ 2020/9/17 من النوّاب نقولا صحناوي، إدكار طرابلسي، أنطوان بانو، سيزار أبي خليل، ألكسندر ماطوسيان، وهاغوب ترزيان.

168. المقدّم في تاريخ 2020/8/24 من النوّاب عماد واكيم، جورج عقيص، وفادي سعد.

169. برئاسة النائب جورج عقيص وعضويّة النوّاب السادة: نقولا صحناوي، نزيه نجم، أمين شّري، نقولا نحّاس، فيصل الصايغ، وغازي زعيتر.

170. اللجان المشتركة، محضر جلسة اللجان المشتركة التي انعقدت في تاريخ 2020/9/16، موقع مجلس النوّاب، 16 أيلول 2020.

171. في تاريخ 2020/9/21 و2020/9/23.

172. ميريم مهنّا، «قانون لحماية المناطق المتضرّرة بنتيجة انفجار المرفأ يمرّ من خارج جدول الأعمال: التفرّغ عن ملكيّة العقارات في المنطقة المتضرّرة وقف على إذن إداري مسبق»، موقع المفكّرة القانونية، 1 تشرين الأوّل 2020.

القانون وإنشاء لجنة خاصّة في وزارة العدل للنظر في صحّتها؛

- إلغاء المهل المفروضة على اللجنة للتعويض الفعلي على المتضرّرين؛

- تعديل طريقة إنشاء اللجنة التنسيقية الجديدة لمسح الأضرار والإغاثة والتعويض ووضعها تحت رئاسة ممثّل الجيش.

وتنبغي الإشارة إلى أنّ النسخة المعدّلة لم تُوزَّع على النوّاب إلّا مع بدء الجلسة التشريعية التي انعقدت في تاريخ 2020/9/30، كما لم يكن الاقتراح وارداً على جدول الأعمال، علماً أنّ النظام الداخلي لمجلس النوّاب يفرض تبليغ النوّاب نسخة عن الاقتراحات والمشاريع قبل 24 ساعة على الأقلّ من الجلسة. و»بالطبع، إن كانت مفهومة بعض توجّهات المبادرين إلى وضع القانون بالنظر إلى ضرورة حماية أصحاب العقارات المتضرّرة من استغلال حاجاتهم تبعاً للانفجار وحماية الإرث التراثي لمدينة بيروت، إلّا أنّه تمتّ صياغته بشكل متسرّع ومن دون أيّ نقاش مجتمعي من دون أن يتسنّى لا لأصحاب الاختصاص ولا للمجتمع أو النوّاب حتّى الاطّلاع عليه»،[173] على الرغم من خطورة مضامينه وتأثيراتها الواسعة على إعادة تأهيل مدينة بيروت وتعافي أحيائها وحقوق المتضرّرين.

وخلال الجلسة التشريعية، صُدِّق القانون تحت عنوان «حماية المناطق المتضرّرة بنتيجة الانفجار في مرفأ بيروت ودعم إعادة إعمارها». وكان المرصد البرلماني في «المفكّرة » و»استديو أشغال عامّة» قد قدّما تعليقاتهما[174] على القانون، وأبرزها:

- أنّه يمنع التصرّف والبيوعات العقارية في مناطق المرفأ والصيفي والرميل والمدوّر لاعتبارات طائفية وللمضاربة العقارية حصراً، إذ يعفي من المنع العقارات التابعة للمقاولين العقاريين ولشركة سوليدير؛

- أنّه لا يحمي الأبنية التراثية ولا الأحياء التراثية بشكل كافٍ؛

- أنّه يفتقد لأيّ حماية خاصّة للنسيج السكّاني، بدون الاستفادة من دروس الماضي، حيث أدّى ما يُسمّى «إعادة الإعمار» ما بعد حرب 1975-1990 إلى موجات واسعة من هدم المباني والتهجير؛

- أنّه يتضمّن العديد من التقديمات المتفرّقة التي تفتقد لأيّ رؤية أو دراسة أثر اقتصادي واجتماعي. فمن جهة أولى، لا يبدو تأمين التغطية الصحّية بالأفضليّة لذوي ضحايا انفجار المرفأ مع العلم أنّ البلاد تواجه أسوأ الأزمات الصحّية نتيجة جائحة كوفيد 19 وأسوأ الأزمات الاجتماعية والاقتصادية التي تفرض التفكير في شبكة أمان اجتماعية بشكل أشمل، خطوة موفّقة. كما يبدو تأمين الدولارات بالأفضليّة للمتضرّرين أصحاب الودائع المصرفية بالدولار يخرق مبدأ المساواة لمصلحة الفئات الأقلّ هشاشة على حساب الأكثر هشاشة (الذين لا يملكون الحسابات المصرفية أو الودائع بالدولار) إلخ.

---

173. ميريم مهنا، «قانون لحماية المناطق المتضررة بنتيجة إنفجار المرفأ يمرّ من خارج جدول الأعمال: التفرغ عن ملكية العقارات في المنطقة المتضّررة وقف على إذن إداري مسبق»، موقع للمفكّرة القانونية، 1 تشرين الأوّل 2020.

174. المرصد البرلماني لبنان واستديو أشغال عامة، «ملاحظات حول قانون حماية المناطق المتضّررة ودعم إعادة إعمارها: تشجيع الاحتكار العقاري باسم الطائفية»، موقع المفكّرة القانونية، 3 تشرين الثاني 2020.

- أنّه استكمال لعسكرة مواجهة الكوارث في لبنان، مع العلم أنّ أنظمة مدنية كافية لذلك أبرزها التعبئة العامّة المُعلَنة أصلاً. فبعد إقرار حالة الطوارئ وتمديدها بشكل مخالف للقانون أتى القانون هذا ليضع اللجنة التنسيقية – غير المبرَّر إنشاؤها أصلاً – تحت رئاسة قيادة الجيش.

المناقشات النيابية: سألت وزيرة العدل في حكومة تصريف الأعمال ماري كلود نجم عن المدّة التي تسري خلالها مفاعيل القانون، بخاصّة أنه يمسّ حقّاً أساسياً، هو الحقّ في الملكيّة، ولأنّ ثمّة التباس في النسخة المعدَّلة من قِبل اللجان المشتركة حولها، حيث تمّ تحديدها بسنتَيْن في محلّ وبسنة في محلّ آخر. ونتيجة لذلك تمّ التوافق على توحيد هذه المدّة واعتماد مدّة السنتَيْن. من جهة أخرى، اعترض وزير الماليّة في حكومة تصريف الأعمال غازي وزني على مبلغ الـ 1500 مليار المرصود للتعويضات الذي يشكّل 20% من الإيرادات، إذ لا يمكن تأمينه، لأنّه يتسبب بتدهور أكبر للعملة الوطنية. عندها سأله رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي عن إمكانيّة طلب مساعدات لهذا الغرض من البنك الدولي، فأجابته وزيرة الدفاع في حكومة تصريف الأعمال زينة عكر سلباً، إذ، وبعد التواصل مع البنك الدولي، أفادت أنّه لا يقدّم إلّا قروضاً. فأكّد لها الرئيس برّي من جهته أنّ، بعد التواصل أيضاً مع البنك الدولي في الأيّام السابقة، ثمّة إمكانيّة أن يعطي الأخير مساعدات إلى لبنان في هذا المجال. وختم الرئيس برّي النقاش بالطلب من وزير الماليّة في حكومة تصريف الأعمال إيجاد مصادر لتأمين المبلغ المرصود. وعلى أثره تمّ التصويت على صفة العجلة التي صُدِّقت وتمّ التصويت بعدها على الاقتراح الذي صُدِّق.

يُلحظ أنّ المبلغ المرصود لم يؤمَّن حتّى الآن.

2. مساواة شهداء انفجار المرفأ بشهداء الجيش (2020/196)

في تاريخ 2020/11/27،[175] صدّق المجلس النيابي على اقتراح القانون المعجّل المكرّر الذي قدّمه النائب علي حسن خليل في 2020/11/25، والرامي إلى إعطاء تعويضات ومعاشات لذوي الضحايا في تفجير مرفأ بيروت، وتمكين الذين أُصيبوا بإعاقة منهم من الاستفادة من التقديمات الصحّية للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي الوارد في القانون الصادر في المرسوم رقم 13955 تاريخ 1963/9/26 (قانون الضمان الاجتماعي) ومن القانون المتعلّق بحقوق الأشخاص ذوي الاحتياجات الإضافية رقم 2000/220.

للتذكير، كانت هذه الجلسة مخصّصة للإجابة على رسالة رئيس الجمهوريّة الموجَّهة إلى البرلمان سنداً إلى المادّة 53 من الدستور المتعلّقة بالتدقيق الجنائي. وفور إقرار الإجابة على رسالة رئيس الجمهوريّة، جرى تحويل الجلسة إلى تشريعية وعليه، تمّت مناقشة وإقرار القانون المذكور. وينصّ القانون على أن «يستفيد أصحاب الحقوق من تعويضات ومعاشات تقاعد جندي استشهد أثناء تأدية الواجب وتسري عليهم الأحكام عينها المتعلّقة بالتقديمات التي تسري على عوائل شهداء الجيش اللبناني». كما اعتبر الأشخاص الذين أُصيبوا بإعاقة كاملة أو جزئية من جرّاء الانفجار مشمولين مدى الحياة بالتقديمات الصحّية للضمان الاجتماعي، كما من الحقوق والإعفاءات التي يستفيد منها أصحاب الاحتياجات الإضافية المنصوص عليها في القانون 2000/220.

175. نبيلة غصين، «المجلس النيابي يقرّ حقّ شهداء المرفأ بالتعويض ويظلم معوّقيه»، موقع المفكّرة القانونية، 27 تشرين الثاني 2020.

ملاحظات: كان المرصد قد علّق سلباً على القانون، معتبراً أنّه ظلم المعوَّقين نتيجة الانفجار، وسطّرت «المفكّرة» بياناً مشتركاً مع «الاتّحاد اللبناني للأشخاص المعوَّقين حركياً» رفضت فيه عدم مساواة معوَّقي الانفجار بمعوَّقي الجيش أسوة بمساواة شهداء الانفجار بشهداء الجيش، كما وإخضاعهم إلى القانون 2000/200 غير المطبَّق، وهو لزوم ما لا يلزم، إذ هم يخضعون مباشرة وبطبيعة الحال إليه، كما والتمييز بين الضحايا في كيفيّة احتساب التعويض، وأخيراً «عدم التعويض عن الأضرار الجسمية والنفسية والمادّية التي تكبّدها وسيتكبّدها الأشخاص المعوَّقون خلال إصابتهم».

3. قانون بإعفاء ورثة ضحايا التفجير من رسم الانتقال

تمّ ذلك من خلال إقرار القانون رقم 2020/185، الذي درسناه ضمن الفصل 12 عن العفو العامّ وتعطيل مفاعيل قوانين نافذة.

الفصل 20:

معالجة التداعيات الاجتماعية للأزمات

تعليق المهل.. والقانون أو اللادولة

واجهت السلطة التشريعية الأزمة الاقتصادية باتّخاذ خطوات معدودة موضعية تُكسِبها الوقت ولا تعالج جذور الأزمة بل تفاقمها، حيث إنّها تستنفد آخر مواردها. فإلى جانب قوانين تعليق المهل التي درسناها ضمن الفصل المتّصل بالعفو العامّ وتعليق مفاعيل قوانين نافذة، اكتفى البرلمان بإقرار عدد محدود من القوانين التي هدفت إلى دعم قطاعات اقتصادية أو أفراد بحجّة تمكينها من التصدّي للأزمة.

1. قوانين تعليق المهل

وهي القوانين 2020/160 و2020/185 و2020/199، وكلّها قوانين درسناها في الفصل المتّصل بالعفو العامّ وتعطيل مفاعيل قوانين نافذة.

2. قانون لإعادة هيكلة قرض لدعم صغار المزارعين (186/2020)

في تاريخ 2020/9/30،[176] صدّق المجلس النيابي على مشروع القانون الوارد في المرسوم رقم 6404 (في 2020/5/28) الرامي إلى طلب الموافقة على تعديل القانون رقم 90 تاريخ 2018/10/10 المتعلّق بإبرام اتّفاقيّة تنفيذية بين الجمهوريّة اللبنانية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير لمشروع تعزيز الطرقات والعمالة. تفصيلاً، يقتطع مبلغ 10 مليون دولار أميركي من «المبالغ المرصودة للقرض وغير المعقودة» لتخصيصها «لدعم صغار المزارعين بمواجهة الوضع الاقتصادي الصعب وتداعيات فيروس كورونا عبر توفير موادّ وأسمدة زراعية وبذور وشتول وعلف للحيوانات». وكانت اللجان المشتركة التي انعقدت في تاريخ 2020/7/22 برئاسة نائب رئيس مجلس النوّاب إيلي الفرزلي وبحضور عدد من أعضاء اللجان والوزراء، قد أقرّت المشروع كما ورد.

المناقشات النيابية: خلال الجلسة، سأل النائب أسامة سعد عن المعايير التي سوف تُعتمد لتوزيع قيمة القرض، وإن كانت عادلة. ثم طلب النائب جميل السيّد إضافة نصّ بهذا الخصوص إلى المادّة الأولى، على أن «تُحدَّد (هذه المعايير) بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزارة الاقتصاد ووزارة الزراعة». وسأل عن موافقة البنك الدولي على هذا التعديل. فأجابه وزير المال في حكومة تصريف الأعمال غازي وزني بالإيجاب. وحصل سجال وزاري حول مرجعيّة الوزارات المعنيّة بتطبيقه. واعتبر النائب فريد البستاني أنّ المبلغ المرصود غير كافٍ لدعم الزراعة. في المقابل قال النائب حسن فضل الله إنّه يجب السير بالمشروع كما أُقِرّ في اللجان المشتركة «ليشعر المزارع بأنّ هناك دعماً له»، وإنّ هذا المبلغ هو دعم أوّلي للقطاع الزراعي وإنّ العشرة ملايين دولار يجب أن تُدفَع بالدولار وتحديد ذلك وليس بالعملة اللبنانية وفق سعر الصرف الرسمي. لكن لم يؤخذ برأيه.

176. المفكرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 30 أيلول 2020: الإثراء غير المشروع في ظلال الحصانات وسرّية «الثروة»، الحقّ بحضور محام في المخفر مقابل تشريع حماية الاحتجاز الطويل في الزنازين، والآبار غير الشرعية»، موقع المفكّرة القانونية، 5 تشرين الأوّل 2020.

3. إعفاء المركبات الآلية من رسم السير للعام 2020 و2021

صُدِّق في جلسة 2020/12/21[177] معدَّلًا اقتراح القانون المقدّم من النائبَيْن ياسين جابر وأمين شّري في 2020/10/13، الرامي إلى إعفاء جميع المركبات الآلية الخصوصية والعمومية والدرّاجات النارية والمركبات الآلية المُعَدّة للإيجار من رسم السير السنوي للعام 2020، أو 2021 في حال كان قد سُدِّد رسم السير السنوي للعام 2020، مع الإبقاء على وجوب دفع التأمين الإلزامي. أمّا التعديل الذي طرأ على الاقتراح فهو استثناء الأرقام المميَّزة من هذا الإعفاء، فضلاً عن جعل نسبة الإعفاء متفاوتة وفق نوع المركبة.

ملاحظات: كان «المرصد البرلماني» قد أبدى تحفُّظَه على الاقتراح، خصوصاً من باب شموله الأرقام المميَّزة للعام 2020، رغم كون مالكي هذه اللوحات من المقتدرين ممّا يؤدّي إلى حرمان الدولة من موارد مالية بدون أيّ مبرّر. نتبيّن أيضاً سوء استخدام مبدأ المساواة حيث تمّ تبرير إعفاء أصحاب الأرقام المميَّزة من رسم السير بضرورة مساواتهم بالذين تمّ إعفاؤهم بسبب سوء الأوضاع الاقتصادية.

المناقشات النيابية: خلال النقاشات، اعتبر رئيس مجلس النوّاب نبيه برّي أنّ إقرار القانون سوف يؤدّي إلى صرف العديد من الموظّفين من مصلحة الميكانيك، واقترح النائب ياسين جابر تعديلاً يتضمّن عدم إعفاء أصحاب الأرقام المميَّزة مع تخفيض تدريجي للدفع بالنسبة إلى السيّارات العادية (بدون الأجرة وتلك المُعَدّة للإيجار). واعتبر النائب علي حسن خليل أنّ الأهمّ أن يطال الإعفاء عن سنة 2020 المركبات العمومية وسيّارات الإيجار بنسبة 100%، واقترح بالتالي إلغاء الإعفاء عن الأرقام المميَّزة، أمّا بالنسبة إلى باقي المركبات، أن يكون الإعفاء تدريجياً حسب نوع المركبة. وبعد التصديق على صفة العجلة، طُرح الاقتراح على التصويت فصُدِّق مع التعديلات المُقترَحة.

177. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ملاحظات حول اقتراحات قوانين لمواجهة أزمات لبنان: من تُسعف الدولة في ظلّ ندرة الموارد؟»، 24 كانون الأوّل 2020.

الباب الخامس:
العلاقات الدولية

الفصل 21:
علاقات دولية

قروض «تنموية» ومعاهدات لحماية البيئة

صدّق البرلمان 23 قانوناً في هذا المجال، جاز تصنيفها على الوجه الآتي:

- المعاهدات الدولية التي تنصّ على قواعد ومبادئ دولية؛

- الاتّفاقيّات التي تُنشئ مؤسّسات دولية أو تتّصل بها؛

- اتّفاقيّات التعاون مع دولة أو مجموعة من الدول بشكل عامّ أو في مجال محدّد؛

- اتّفاقيّات لتلقّي الهبات والقروض.

I. المعاهدات الدولية التي تنصّ على قواعد ومبادئ دولية

صدّق البرلمان في هذا المجال سبعة قوانين، هي:

1. إبرام الاتّفاقيّة الدولية لمكافحة المنشّطات في مجال الرياضة

في تاريخ 2019/9/24،[178] صدّق المجلس النيابي على مشروع[179] القانون الوارد في المرسوم 4917 في 2019/5/31، الرامي إلى الإجازة للحكومة إبرام الاتّفاقيّة الدولية لمكافحة المنشّطات في مجال الرياضة بدون نقاش. وقد أُحيل في 2019/6/13 إلى اللجان المشتركة التي أقرّته في 2019/8/28. تضع هذه الاتّفاقيّة التزامات على عاتق الدول الأطراف على الصعيدَيْن الوطني والدولي. فعلى الصعيد الوطني، على الدول «الاعتماد على منظّمات مكافحة المنشّطات وعلى الهيئات والمنظّمات الرياضية»، و«تقييد توافر واستخدام العقاقير والوسائل المحظورة في مجال الرياضة»، وتشجيع منتجي وموزّعي المكمّلات الغذائية، واتّخاذ التدابير المالية المناسبة (كدعم برنامج وطني لإجراء الاختبارات يشمل جميع الألعاب الرياضية)، وتدابير لتسيير مراقبة تعاطي المنشّطات. وعلى الصعيد الدولي، تشجّع الاتّفاقيّة على «التعاون بين منظّمات مكافحة المنشّطات والمنظّمات الرياضية»، و«التساوي في تمويل الوكالة العالمية لمكافحة المنشّطات»، و«التعاون الدولي في مجال مراقبة تعاطي المنشّطات». كما تنصّ على «إنشاء صندوق القضاء على تعاطي المنشّطات في مال الرياضة» وتنظّم موارده. بالإضافة إلى ذلك، خصّصت هذه الاتّفاقيّة قسماً للتربية والتدريب لمكافحة تعاطي المنشّطات في مجال الرياضة من خلال مثلاً «استهداف البرامج التربوية والتدريبية الموجَّهة إلى اللاعبين والأطقم المعاوِنة لهم (...)» وقسماً أخيراً لتشجيع وتعزيز الأبحاث المرتبطة بهذا الشأن.

178. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «سدّ بريصا المثقوب يعرّي سياسة السدود الفاشلة: هل ينقذ فشل بريصا مرج بسري؟ (تعليق على نتائج جلسة 24 أيلول التشريعية)»، موقع المفكّرة القانونية، 26 أيلول 2019.

179. المفكّرة القانونية، «ماذا سيناقش المجلس النيابي اللبناني غداً؟ معايير موضوعية ملزمة لتعيين موظّفي الفئة الأولى ونسف أفضليّة الناجحين في التعيين في الفئتَيْن 3 و4 وتعليق العمل بقانون الإيجارات الجديد وبروتوكول حماية المتلكات الثقافية في حالة النزاع المسلّح»، موقع المفكّرة القانونية، 23 أيلول 2019.

2. الانضمام إلى البروتوكول الثاني لاتّفاقيّة لاهاي لعام 1954 الخاصّ بحماية الممتلكات الثقافية في حالة النزاع المسلّح

نُحيل القارئ، لمزيد من التفاصيل حوله وملاحظات المرصد البرلماني عليه، إلى الفصل المخصّص **للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.**

لقد أُبرِمَت خمسة اتّفاقات مرتبطة بحماية البيئة، ونُحيل القارئ، لمزيد من التفاصيل حوله وملاحظات المرصد البرلماني عليه، إلى الفصل المخصّص لحماية البيئة، وهي:

3. إبرام اتّفاق باريس الملحَق باتّفاقيّة الأمم المتّحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ

4. الانضمام إلى تعديلات كيغالي - رواندا المتعلّقة ببروتوكول مونتريال حول حماية طبقة الأوزون من الموادّ المستنفدة لها

5. إبرام بروتوكول عام 1997 لتعديل الاتّفاقيّة الدولية لمنع التلوّث من السفن 1973-1978 بصيغتها المعدّلة ببروتوكول عام 1978 اتّفاقيّة ماربول MarPol المتعلّقة بها

6. الانضمام إلى الاتّفاقيّة المشتركة بشأن أمان التصرّف في الوقود المستهلَك والنفايات المشعّة

7. الانضمام إلى بروتوكول بشأن المناطق المتمتّعة بحماية خاصّة والتنوّع البيولوجي في البحر المتوسّط المنبثق عن اتّفاقيّة برشلونة وتعديلاتها

II. الاتّفاقيّات التي ترمي إلى إنشاء مؤسّسات دولية أو تتّصل بها

نجد في هذا المجال قانونَيْن، هما:

8. إبرام اتّفاق بشأن إنشاء مكتب منظّمة الأغذية والزراعة للأمم المتّحدة الإقليمي الفرعي لبلدان المشرق

في تاريخ 6 و2019/3/7،[180] صدّق المجلس النيابي على مشروع القانون الرامي إلى الإجازة للحكومة إبرام اتّفاق مع منظّمة الأغذية والزراعة للأمم المتّحدة (FAO) بشأن إنشاء مكتب المنظّمة الإقليمي الفرعي لبلدان المشرق.

180. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «أبرز ما أقرّه المجلس النيابي اللبناني في دورته الاستثنائية: (+) اتّفاقيّة للحدّ من تغيير المناخ (-) القاعدة الإثنَيْ عشرية، الاقتراض بالعملات الأجنبية، تمديد المهلة لتسوية الأملاك البحرية»، موقع المفكّرة القانونية، 8 آذار 2019.

ويأتي هذا الاتّفاق بناء على توصية مجلس منظّمة الأغذية والزراعة للأمم المتّحدة في دورته الـ 154 (التي عُقدَت في السودان عام 2010) بشأن تغطية المكاتب الميدانية، والتي تقضي بـ «ضرورة نقل المكتب الإقليمي الفرعي لمنطقة الشرق الأوسط إلى عاصمة حيوية»، وبعد موافقة هذا المجلس على عرض لبنان «استضافة» هذا المكتب.

9. زيادة مساهمة الدولة اللبنانية في المؤسّسة الدولية الإسلامية لتمويل التجارة

صُدِّق كذلك في 2019/9/24[181] مشروع القانون الرامي إلى طلب الإجازة للحكومة زيادة مساهمة الدولة اللبنانية في المؤسّسة الدولية الإسلامية لتمويل التجارة 12 سهماً بقيمة 141,240 دولار أميركي لمجمل الأسهم.

III. الاتّفاقيّات التي ترمي إلى إرساء تعاون مع دول أو مجموعة دول أخرى بشكل عامّ أو في مجالات محدَّدة

نجد في هذا المجال ستّة قوانين، هي:

10. إبرام اتّفاق مع دولة رومانيا حول التعاون في المجال العسكري

في تاريخ 6 و2019/3/7، صدّق المجلس النيابي على مشروع القانون الرامي إلى الإجازة للحكومة إبرام اتّفاق بين الحكومة اللبنانية وحكومة رومانيا حول التعاون في المجال العسكري. ونُحيل القارئ لمزيد من التفاصيل عنها، إلى الفصل المتعلّق بالأمن الداخلي والخارجي وسيادة الدولة.

11. إبرام تعديلات الاتّفاقيّة الموحَّدة لاستثمار رؤوس الأموال في الدول العربية

في تاريخ 6 و2019/3/7، صدّق المجلس النيابي على مشروع القانون الرامي إلى الموافقة على إبرام تعديلات الاتّفاقيّة الموحّدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية في الدول العربية. تهدف هذه الاتّفاقيّة، بحسب الأسباب الموجبة، إلى تحقيق «أهداف ميثاق الجامعة العربية ومعاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة العربية، انطلاقاً من هدف تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية العربية الشاملة والتكامل الاقتصادي العربي، واقتناعاً بأنّ توفير مناخ ملائم للاستثمار يتطلّب تسهيل الإجراءات المتعلّقة بالاستثمار في الدول العربية، وتسهيل انتقال رؤوس الأموال العربية وتوظيفها وحمايتها، وتسهيل انتقال المستثمرين العرب بين الدول العربية بما يخدم التنمية المستدامة».

181. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «سدّ بريصا المثقوب يعرّي سياسة السدود الفاشلة: هل ينقذ فشل بريصا مرج بسري؟ (تعليق على نتائج جلسة 24 أيلول التشريعية)»، موقع المفكّرة القانونية، 26 أيلول 2019.

12. إبرام بروتوكول اتّفاق إطاري بشأن المبادئ العامّة لمشاركة لبنان في برنامج الاتّحاد الأوروبي

في تاريخ 2019/4/17،[182] صدّق المجلس النيابي على مشروع القانون الرامي إلى الموافقة على إبرام بروتوكول إطاري بين الجمهوريّة اللبنانية والاتّحاد الأوروبي بشأن المبادئ العامّة لمشاركة لبنان في برامج الاتّحاد الأوروبي من دون نقاش. للتذكير، كانت الحكومة اللبنانية قد وقّعت في 2002/6/17 على اتّفاقيّة الشراكة الأوروبية المتوسّطية مع الاتّحاد الأوروبي، التي دخلت حيّز التنفيذ في 2006/4/1. وبرّرت الأسباب الموجبة القانون بضرورة توقيع لبنان على «اتّفاقيّة إطار ومبادئ ترعى التعاون» مع الاتّحاد الأوروبي، خصوصاً مع استبدال تسمية «المجموعة الأوروبية» بـ «الاتّحاد الأوروبي»، وفي ظلّ استفادة لبنان من برامج ومشاريع الاتّحاد الأوروبي.

13. إبرام اتّفاق التعاون التجاري بين الجمهوريّة اللبنانية وجمهوريّة الغابون

في تاريخ 2019/9/24، صدّق المجلس النيابي على مشروع القانون الوارد في المرسوم رقم 5372 في 2019/7/30، الرامي إلى الإجازة للحكومة إبرام اتّفاق التعاون التجاري بين الجمهوريّة اللبنانية وجمهوريّة الغابون بدون نقاش. يهدف هذا الاتّفاق إلى «تسهيل المبادلات التجارية» بين البلدَيْن و«تعزيزها وتوسيعها وتنويعها» مع «مراعاة القوانين والأنظمة» المعمول بهما في البلدَيْن. تبرّر الأسباب الموجبة تقديمه بأنّ هذا التعاون «يساهم بفتح أسواق خارجية لتصريف الإنتاج اللبناني وتعزيز فرص التعاون الاقتصادي بين البلدَيْن». للتذكير، كان قد أُحيل في 2019/8/7 إلى اللجان المشتركة التي أقرّته في 2019/8/28.

14. إبرام البروتوكول الملحق باتّفاقيّة الشراكة الأوروبية المتوسّطية

في تاريخ 2020/9/30،[183] صدّق المجلس النيابي على مشروع[184] القانون الوارد في المرسوم رقم 6632 في 2020/7/10، الرامي إلى الإجازة للحكومة إبرام البروتوكول الملحق باتّفاقيّة الشراكة الأوروبية المتوسّطية بين الجمهوريّة اللبنانية والاتّحاد الأوروبي بدون أيّ نقاش. وللتذكير، كان لبنان قد وقّع سنة 2002 على اتّفاقيّة الشراكة الأوروبية المتوسّطية مع الاتّحاد الأوروبي، واقتضى توقيع البروتوكول الملحق بها – بحسب الأسباب الموجبة – جرّاء استبدال تسمية «المجموعة الأوروبية» بـ «الاتّحاد الأوروبي»، كما وانضمام دول جديدة إليه ممّا حتّم توقيع معاهدات جديدة بين الحكومة اللبنانية وحكومات هذه الدول لكي تصبح هذه المعاهدات سارية. كانت اللجان المشتركة، المُنعقدة في تاريخ 2020/7/22 برئاسة نائب رئيس مجلس النوّاب إيلي الفرزلي وبحضور عدد من أعضاء اللجان والوزراء، قد أقرّت المشروع كما ورد، مع تسجيل كلّ من النائبَيْن بلال عبد الله وإسطفان الدويهي تحفظّهما عليه.

---

182. رانيا حمزة، «كهرباء لبنان لا تحتمل الأضواء: التصويت برفع الأيدي آليّة تهدّد العمل التشريعي برمّته»، موقع المفكّرة القانونية، 19 نيسان 2019.

183. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 30 أيلول 2020: الإثراء غير المشروع في ظلال الحصانات وسرّية «الثروة»، الحقّ بحضور محام في الخفر مقابل تشريع حناية الاحتجاز الطويل في الزنازين، والآبار غير الشرعية»، موقع المفكّرة القانونية، 5 تشرين الأوّل 2020.

184. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني اليوم؟ دليلك إلى جلسة 30 أيلول1- تشرين الأوّل 2020»، موقع المفكّرة القانونية، 30 أيلول 2020.

15. إبرام اتّفاقيّة تأسيس شراكة بين الجمهوريّة اللبنانية والمملكة المتّحدة العظمى وإيرلندا الشمالية

في تاريخ 2020/12/21،[185] صدّق المجلس النيابي على مشروع[186] القانون الوارد في المرسوم رقم 6799 في 2020/9/22، الرامي إلى الإجازة للحكومة إبرام اتّفاقيّة تأسيس شراكة بين الجمهوريّة اللبنانية والمملكة المتّحدة العظمى وإيرلندا الشمالية. أهمّ ما تهدف إليه هذه الاتفاقية «صون الروابط بين الطرفَيْن التي أنشأتها اتّفاقيّة الشراكة بين الاتّحاد الأوروبي ولبنان» (إثر خروج بريطانيا من الاتّحاد)، كما «الحفاظ على الشروط التفضيلية المتعلّقة بالتجارة» بين الطرفَيْن نتيجة هذه الاتّفاقيّة، وأخيراً «التأكيد على قيام الطرفَيْن بتأسيس شراكة ومنطقة تجارة حرّة في السلع والقواعد المرتبطة بها». وبرّرت الأسباب الموجبة تقديم هذا المشروع عبر استعادة أهداف الاتّفاقيّة السابق ذكرها. وكانت اللجان المشتركة، التي انعقدت في تاريخ 2020/11/18 برئاسة نائب رئيس مجلس النوّاب ايلي فرزلي وحضور عدد كبير من أعضاء اللجنة، قد أقرّت المشروع كما ورد «مع الأخذ بعين الاعتبار الملاحظات التي أدلى بها النوّاب لناحية الشروع في إعادة النظر بكافّة الاتّفاقيّات المعقودة بين لبنان والدول والمنظّمات الدولية من ناحية التركيز على مصلحة لبنان من هذه الاتّفاقيّات وتحقيق التوازن في المبادلات التجارية».

185. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «كامل نتائج الجلسة التشريعية 21 كانون الأوّل 2020: المجلس النيابي يقارب السّرية المدمّرة بخفر»، موقع المفكّرة القانونية، 23 كانون الأوّل 2020.

186. المفكّرة القانونية-المرصد البرلماني لبنان، «ماذا سيناقش البرلمان اللبناني غداً؟ دليلك إلى جلسة 21 كانون الأوّل 2020»، موقع المفكّرة القانونية، 20 كانون الأوّل 2020.

القانون	قيمة القرض	الجهة المُقرِضة
16. صُدِّق في 2019/9/24 القانون رقم 147 للموافقة على إبرام اتّفاقيّة قرض	56 مليون دولار أميركي بفائدة 2.5% سنوياً	الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي
17. صُدّق في 2019/6/26 القانون رقم 135 للموافقة على إبرام اتّفاقيّة قرض	295 مليون دولار أميركي تُردّ من 2028/5/15 حتّى 2048/5/15 مع فائدة 2.13%.	البنك الدولي للإنشاء والتعمير
18. صُدّق في 2019/9/24 القانون رقم 146 للموافقة على إبرام اتّفاقيّة قرض	24 مليون يورو	الوكالة الفرنسية للتنمية

موضوع التمويل	ملاحظات المرصد	النقاشات النيابية حول القانون
المساهمة في تمويل مشروع تطوير الطرق الرئيسية (الأوتوستراد العربي الشمالي وذوق مصبح-جعيتا)	- يؤدّي إلى زيادة عجز الدولة بدل إعادة هيكلة ديونها بشكل فعّال. - كما أنّه ترك التنفيذ لمجلس الإنماء والإعمار.	
تطوير النقل العامّ لمنطقة بيروت الكبرى ودعم النقل المشترك.	يؤدّي إلى زيادة عجز الدولة بدل إعادة هيكلة ديونها بشكل فعّال. - كما أنّه ترك التنفيذ لمجلس الإنماء والإعمار.	
تمويل مشروع الصرف الصحّي الرائد في وادي قاديشا.	يؤدّي إلى زيادة عجز الدولة بدل إعادة هيكلة ديونها بشكل فعّال. - كما أنّه ترك التنفيذ لمجلس الإنماء والإعمار.	

القانون	قيمة القرض	الجهة المُقرِضة
19. صُدّق في 2019/9/24 القانون رقم 146 للموافقة على إبرام اتّفاقيّة قرض	4.5 مليون دينار كويتي وبفائدة 2%	الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية
20. صُدّق في 2020/4/22 القانون رقم 168 للموافقة على إبرام اتّفاقيّة قرض	27 مليون دينار كويتي	الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي
21. صُدّق في 2020/5/28 القانون 180 للموافقة على إبرام اتّفاقيّة قرض	50 مليون دينار كويتي	الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي

موضوع التمويل	ملاحظات المرصد	النقاشات النيابية حول القانون
المساهمة في تمويل مشروع توفير المياه لأغراض الشرب والريّ في منطقة الضنّيّة.	يؤدّي إلى زيادة عجز الدولة بدل إعادة هيكلة ديونها بشكل فعّال. - كما أنّه ترك التنفيذ لمجلس الإنماء والإعمار بالتنسيق مع وزارة الطاقة.	
المساهمة في تمويل مشروع مَرافق الصرف الصحّي في حوض الليطاني الشمالي والأوسط.	يؤدّي إلى زيادة عجز الدولة بدل إعادة هيكلة ديونها بشكل فعّال. - كما أنّه ترك التنفيذ لمجلس الإنماء والإعمار.	
المساهمة في تمويل مشروع الإسكان (المرحلة الثانية).	يؤدّي إلى زيادة عجز الدولة بدل إعادة هيكلة ديونها بشكل فعّال. - لا يأتي هذا القانون ضمن خطة إسكانية واضحة حيث المبلغ موضوع القرض بعيد جدّاً عن تأمين حاجات السوق الإسكانية[187] التي تصل إلى 200 مليون دولار تقريباً، في حين أوقف مصرف لبنان الدعم على القروض السكنية بما يؤثّر على تأمين السكن الميسّر للجميع.	انتُقد هذا المشروع: - لأنّه لا يأتي ضمن خطّة إسكانية. وأوضح وزير الشؤون الاجتماعية رمزي مشرّفيّة خلال المناقشة أنّه «بصدد دراسة الخطّة الإسكانية». - موجّه إلى مصرف الإسكان الذي هو شركة خاصّة وليس إلى مؤسّسة الإسكان. وكان ذلك موضع تحفّظ من قِبل النائب بلال عبد الله. - لا تستفيد منه فئة الدخل المحدود. اقترح النائب إدي أبي اللمع إعادة التفاوض مع الصندوق العربي للإعمة سعر الشقق مع الوضع المالي الراهن. كما كان ذلك موضع تحفّظ من قِبل النائب بلال عبد الله. - بقيت أسئلة كثيرة مفتوحة: فالقروض المعطاة هي بالليرة اللبنانية التي فقدت الآن جزءاً كبيراً من قيمتها، والقرض بالدولار وسداده سوف يكون بالليرة اللبنانية وقيمة الفائدة (حتّى لو كانت منخفضة) وماذا عن مصاريف التشغيل لمصرف لبنان وسعر الصرف الذي سوف تُسحَب عليه؟ أوضح وزير الماليّة عدم إمكانيّة تحمّل المصرف المركزي كلفة فرق سعر الصرف، وأنّه على حامل القرض تحمّلها.

187. ميريم مهنّا، «اعتماد لدعم القروض السكنية في لبنان، 2018: قروض سكنية على هامش حقوق السكن»، مجلّة المفكّرة القانونية، العدد 59، نيسان 2019.

IV. الاتّفاقيّات التي تتضمّن هبات وقروض

أبرِمَت ستّ اتّفاقيّات بين لبنان وجهات مُقرِضة، بهدف تمويل مشاريع إنمائية أو مرتبطة بالبنى التحتية، هي:

كما أُبرِمَت اتّفاقيّتان مرتبطتان بالتصدّي لجائحة كورونا، نُحيل القارئ، لمزيد من التفاصيل عنها ولتعليقات المرصد عليها، إلى الباب المتعلّق بالأزمات والكوارث، وهي:

22. تعديل قرض لتجهيز المستشفيات الحكومية ومعالجة حالات كورونا

23. قانون لإعادة هيكلة قرض لدعم صغار المزارعين

ملحق

تعديل قانون التجارة اللبناني: خطوة ناجحة نحو تسهيل الأعمال وتشجيع الاستثمار؟

د. ألين طانليان فاضل

تعدّدت مشاريع تعديل القانون التجاري اللبناني منذ بداية التسعينيات. وقد أدّت هذه المحاولات إلى نتيجة واحدة، تمثّلت في إصدار القانون رقم 126 بشكل مفاجئ في 29 آذار 2019 («قانون 126») على وقع مؤتمر سيدر لدعم لبنان. وقد جاء هذا القانون ليعدّل العديد من موادّ قانون التجارة البرّية، وأصبح نافذاً منذ 1 تمّوز 2019.

ومن اللافت تنوّع التعديلات، التي أمكن تصنيفها وفق الآتي:

• تصحيح أخطاء واردة في النسخة المُعرَّبة من قانون التجارة، علماً أنّ النسخة الأصلية من القانون صدرت باللغة الفرنسية عام 1943؛

• إلغاء مفاهيم وإجراءات بحجّة تسهيل الأعمال وتشجيع الاستثمارات، مثل أسهم الضمان التي كان يفرض القانون أن يمتلكها أعضاء مجلس إدارة الشركات المساهمة؛

• إضافة مفاهيم جديدة على قانون التجارة البرّية، مثل الأسهم التفضيلية بدون حقّ التصويت، وإيصالات الإيداع العمومية التي كان إصدارها مقتصراً، قبل قانون 126، على المصارف اللبنانية، فأصبحت مع قانون 126 أداة لجمع الرساميل، بمتناول كافّة الشركات المساهمة اللبنانية؛

• تعديلات أمكن وصفها بـ»الزائفة»، كتعديل المادّة 110 من قانون التجارة الذي لم يغيّر حرفاً واحداً في النصّ القديم، أو التعديل المُعلَن عنه في الأسباب الموجِبة لقانون 126 عن «اعتماد مبدأ صحّة البند التحكيمي المُدرَج في عقد التمثيل التجاري شرط إخضاع العقد للقانون اللبناني»، في حين لم يعدِّل القانون أيّاً من الموادّ المتعلّقة بالتمثيل التجاري.

سنتناول في دراستنا أوّلاً، مدى فعاليّة إلغاء بعض المفاهيم والإجراءات في تبسيط المعاملات وتشجيع الاستثمار(القسم الأوّل)، ثمّ نعرض إمكانيّة الاستفادة من المفاهيم الجديدة التي كرّسها قانون 126 لتحقيق هذَيْن الهدفَيْن (القسم الثاني).

1. مدى فعاليّة إلغاء بعض المفاهيم والإجراءات في تبسيط المعاملات وتشجيع الاستثمار

حرص المشرّع اللبناني على تحديث القانون التجاري بإلغائه إجراءات ومفاهيم، سواء لتبسيط المعاملات أو لتشجيع الاستثمارات أو لمواكبة التطوّر الاجتماعي، وأبرز التعديلات في هذا المجال:

إمكانيّة تعيين أعضاء مجلس إدارة من غير المساهمين وإلغاء أسهم الضمان

لاحظ المشرّع أنّ أسهم الضمان، التي كانت المادّة 147 من قانون التجارة تفرض على أعضاء مجلس إدارة الشركات المساهمة امتلاكها وعدم التفرّغ عنها، ضماناً لأيّ مسؤوليّة عن إدارتهم للشركة، غير مُجدية كما أنّها تعرقل التفرّغ عن الأسهم: فعددها القليل (كان يكتفي بسهم ضمان واحد لكلّ عضو من أعضاء مجلس الإدارة في معظم الشركات) وتدنّي قيمتها، لا سيّما في حال أدّى سوء إدارة الشركة إلى تدهور وضعها المالي، لم يكن أصلاً كافياً لضمان مسؤوليّة أعضاء مجلس الإدارة.

إضافة إلى ذلك، أراد المشرّع فتح عضوية مجلس الإدارة لأصحاب الكفاءات، بدون إرغامهم على اكتساب أسهم في الشركة، فألغى شرط امتلاك أسهم في الشركة الذي كان مفروضاً في السابق على كلّ عضو مجلس إدارة شركة مساهمة لبنانية. وكان من الطبيعي أن يتبع ذلك إلغاء أسهم الضمان المذكورة من المادّة 147 المُعدَّلة من قانون التجارة، التي باتت تسمح صراحة بانتخاب «أعضاء مجلس الإدارة من المساهمين أو من غير المساهمين».

إلّا أنّ قانون 126 لم ينظّم مصير أسهم الضمان السابقة لدخوله حيّز التنفيذ، وهي تبقى قائمة في حال كانت ملحوظة في نظام الشركة.

أكثر من ذلك، غاب عن بال المشرّع التنسيق بين مختلف تعديلات قانون 126: إذ كرّس في المادّة 146 من قانون 126 حقّ صاحب حقّ الرقبة على السهم وحده أن يكون عضواً في مجلس الإدارة، في حال وجود صاحب حقّ انتفاع وصاحب حقّ رقبة للسهم الواحد، إلّا إذا اتّفقا على خلاف ذلك.

بناء عليه، وفي غياب أيّ اتّفاق مخالف، يكون القانون اللبناني قد منح لشخص ثالث غريب كلّياً عن الشركة حقّ العضويّة في مجلس الإدارة بموجب المادّة 147 من قانون التجارة، وحرم صاحب حقّ الانتفاع على سهم من أسهم الشركة من تلك العضويّة وفقاً للمادّة 146 من القانون نفسه.

إلغاء حقّ التصويت المزدوج (المادّة 117 من قانون التجارة)

في خطوة تشجّع إدخال المستثمرين الجدد في الشركات المساهمة، ألغى قانون 126 حقّ التصويت المزدوج الذي كانت تمنحه المادّة 117 من قانون التجارة لمالك كلّ سهم في حال بلغت فترة امتلاكه للسهم سنتَيْن على الأقلّ.

وهنا، حرص المشرّع على حماية الحقوق المُكتسَبة: ففي حين حرم مساهمي الشركات المؤسَّسة بعد صدور قانون 126 من حقّ التصويت المزدوج، تأميناً للمساواة بين حقوقهم وحقوق المستثمرين الجدد، استثنى مساهمي الشركات المؤسَّسة قَبل صدور قانون 126 الذين يكتسبون حقّ تصويت مزدوج بعد مرور سنتَيْن على الأقلّ من تاريخ امتلاكهم أسهمهم، إلّا إذا قرّرت الجمعيّة غير العادية للمساهمين بالإجماع إلغاء الصوت المزدوج.

إلغاء تعدُّد الشركاء الإلزامي

بعد السماح لشركات الأوف شور اللبنانية أن تتأسّس بشريك واحد، بموجب القانون رقم 2018/85، وسّع المشرّع في قانون 126 نطاق الشركات ذات الشريك الواحد بعض الشيء، لتشمل أيضاً الشركات المحدودة المسؤولية. فعدّل قانون 126 موادّ عدّة من المرسوم الاشتراعي رقم 1967/35 المتعلّق بالشركات المحدودة المسؤوليّة، الصغيرة حجماً ورأسمالاً ونشاطاً بشكل عامّ، لتكريس إمكانيّة تأليف تلك الشركات من شريك وحيد، مُسهِّلاً تخصيص أيّ شخص عناصر من ذمّته المالية لممارسة مهنة أو تجارة معيّنة، من خلال تأسيس كيان مستقلّ هي الشركة المحدودة المسؤولية ذات الشريك الوحيد عوضاً عن اللجوء إلى شركاء وهميين لتأمين تعدّد الشركاء بشكل اصطناعي.

ولم يغِبْ عن بال المشرّع تأثير هكذا تعديل، ولو محدود النطاق، على تعريف الشركة في القانون بأنّها عقد متبادَل بين أشخاص، فعدّل المادّة 844 من قانون الموجبات والعقود لتلاحظ أنّ في الحالات المنصوص عليها قانوناً يُمكِن تأسيس الشركة «بعمل صادر عن إرادة شخص واحد"، بدل العقد المتبادَل بين شخصين أو أشخاص عدّة.

حصر فرض الجنسية اللبنانية في مجالس الإدارة (المادّة 144 من قانون التجارة)

كان لا بدّ من تشجيع الاستثمارات الأجنبية لمواكبة مؤتمر سيدر: فعدّل قانون 126 المادّة 144 من قانون التجارة المتعلّقة بمجلس إدارة الشركة المساهمة، إذ خفّض الحدّ الأدنى من أعضاء المجلس الذين يُشترَط أن يكونوا على الأقلّ من اللبنانيين ليصبح ثلثَ الأعضاء، بعد أن كان نصفَهم بدون أن يلغي كلّياً شرط الجنسية اللبنانية.

كما أُلغيَت في المادّة 144 نفسها ضرورة استحصال رئيس مجلس الإدارة على إجازة عمل إذا كان من غير اللبنانيين غير المقيمين في لبنان، تماشياً مع ما ينصّ عليه القانون اللبناني (بعد تعديله) بالنسبة إلى شركات الهولدنغ والأوف الشور.

فيكون المشرّع قد سهّل بذلك حتماً اللجوء إلى أصحاب الكفاءات والمؤهّلات غير اللبنانيين في مجالس إدارة الشركات المساهمة، فضلاً عن تشجيعه الأجانب على الاستثمار في تلك الشركات بدون ضرورة إيجاد نصف أعضاء المجلس من بين حاملي الجنسية اللبنانية.

إلغاء فرض التعامل مع الكتّاب العدل على أساس مناطقي (المادّة 80 من قانون التجارة)

عدّل قانون 126 المادّة 80 من قانون التجارة لتبسيط المعاملات التجارية، فأصبحت تجيز اللجوء إلى أيّ كاتب عدل على الأراضي اللبنانية لتسجيل وتعديل نظام أيّ شركة مساهمة وأيّ شركة محدودة المسؤولية (طالما أن المادّة 11 من المرسوم الاشتراعي رقم 1967/35 تحيل إلى المادّة 80)، أينما كان مركزها في لبنان. وبذلك، لم يعد مطلوباً اللجوء إلى الكاتب العدل التابع له مركز الشركة الرئيسي كما في السابق.

حصر الفترة الدنيا لإطلاع المساهمين على الحسابات والتقارير قبل انعقاد الجمعيّة العمومية السنوية بتقرير مجلس الإدارة (المادّتان 163 و197 من قانون التجارة)

حذف قانون 126 مهلة الخمسة عشر يوماً التي كانت تنصّ عليها المادّة 197 من قانون التجارة كفترة دنيا - قبل انعقاد الجمعيّة العمومية العادية السنوية - لإطلاع المساهمين على الحسابات السنوية وتقارير مجلس الإدارة ومفوَّضي المراقبة في مركز الشركة، تحت طائلة بطلان مناقشات الجمعيّة.

وقد درجتْ العادة على تنازل المساهمين عن مهلة المادّة 197 قبل البدء بمناقشة جدول أعمال الجمعيّة. فخلَتْ المادّة 197 المعدَّلة من أيّ مهلة دنيا، إلّا أنّها وسّعت في المقابل طرق إطلاع المساهمين على الحسابات والتقارير لتشمل الوسائل الإلكترونية الخاصّة المُعتمَدة من قِبل الشركة. كما نُقِلَت فترة الخمسة عشر يوماً إلى المادّة 163 المعدَّلة من قانون التجارة لتصبح الفترة الدنيا لتقديم مجلس الإدارة تقريره السنوي المفصَّل إلى المساهمين. ومن المهمّ أن تطبّق الشركات هذا التعديل بطريقة تسهّل وتوسّع إطلاع كلّ المساهمين على المعلومات المفيدة لاتّخاذ قراراتهم في اجتماعات الجمعيّة العمومية من خلال الوسائل الإلكترونية، بدون أن يتمّ استغلال حذف عقوبة بطلان مناقشات الجمعيّة لهضم حقوق أقليّة المساهمين.

التخلّي عن تقديم براءة ذمّة من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي لإنجاز بعض المعاملات

سهّل قانون 126 بعض (وليس كلّ) معاملات التسجيل لدى السجلّ التجاري، فذُكرت صراحة، في المواد المعدَّلة التالية من قانون التجارة، إمكانيّة إنجاز معاملة التسجيل لدى السجلّ بدون إبراز براءة ذمّة صادرة عن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي:

- **المادّة 102:** أعفَتْ الشركة من وجوب إبراز براءة الذمّة المذكورة عند تسجيل الحسابات والتقارير السنوية ومحضر الجمعيّة العمومية العادية السنوية للمساهمين التي توافق عليها، المنصوص عليها جميعها في المادّة 101 من قانون التجارة؛

- **المادّة 152:** استثنَتْ من شرط إبراز براءة الذمّة لدى السجلّ التجاري تسجيل كلّ تغيير في تأليف مجلس إدارة الشركة، بالإضافة إلى إشعار التبليغ الذي تأخذ بموجبه الشركة علماً باستقالة أحد أعضاء مجلس الإدارة.
كما أعفت المادّة 213 مكرَّر 22 الشركات المندمجة من موجب تقديم براءة ذمّة من الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي عند تسديد الضرائب الصادرة قبل تاريخ الاندماج.

وبرأينا، كان من المفيد إعادة النظر جذرياً في ربط المعاملات التجارية ببراءات الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، وإيجاد تدابير بديلة أو نظام مراقبة آخر فعّال، يضمن قيام الشركات بتسجيل أُجرائها لدى الصندوق بدون أن يؤخّر ذلك تسجيل المعاملات في السجلّ التجاري.

إلغاء إلزاميّة تعيين مفوّض مراقبة إضافي (المادّة 173 من قانون التجارة)

عدّل قانون 126 المادّة 173 من قانون التجارة ليصبح تعيين مفوّض مراقبة إضافي من قِبل الشركات المساهمة، من بين خبراء المحاسبة لدى المحاكم، معلَّقاً على شرط تقديم طلب بذلك من قِبل مساهم أو أكثر يمثّلون 10% على الأقلّ من رأسمال الشركة.

وبذلك، تمّ تحرير الشركة المساهمة من موجبها السنوي بتعيين مفوّض مراقبة إضافي، كما كان مفروضاً في السابق، ومن كلفة هذا التعيين ما لم تبرّره مصلحة المساهمين، فيُعيَّن مفوّض المراقبة الإضافي عندما يرد طلب بذلك من مساهمين يمثّلون نسبة 10% المذكورة يُوَجَّه إلى رئيس غرفة المحكمة الابتدائية، التي يكون مركز الشركة واقعاً ضمن نطاقها. وقد ترافق هذا الإلغاء مع تشدّد في ما يخصّ استقلاليّة وموضوعيّة مفوّضي المراقبة الأساسيين للشركة، كما سيتمّ تفصيله في القسم الثاني من دراستنا.

إلغاء قرينة امتلاك المفلس لأموال زوجته La présomption mucienne (الموادّ 625 وما يليها من قانون التجارة)

في محاولة منه لمواكبة واقع المرأة العاملة في المجتمع اللبناني، عدّل المشرّع الموادّ 625 وما يليها من قانون التجارة، ملغياً القرينة المكرَّسة سابقاً لناحية اعتبار أموال زوجة المفلس المكتسبة أثناء الزواج أموالاً مشتراة بنقود الزوج المفلس تُضَمّ إلى موجودات التفليسة إلّا إذا قدّمت الزوجة برهاناً على العكس.

فجاءت المادّة 625 المعدَّلة لتبقي أموال الزوج غير المفلس خارج موجودات التفليسة ما لم يثبت أنّها مشتراة بنقود المفلس خلال السنوات الخمس السابقة لتاريخ إعلان الإفلاس، كما جاء في المادّة 626 المعدّلة.

كذلك، ألغت المادّة 627 المعدَّلة من قانون التجارة القرينة القانونية التي كانت تعتبر إيفاء الزوجة ديون زوجها المفلس إيفاء من مال زوجها، إلّا إذا أثبتت عكس ذلك؛ فنصّت المادّة 627 المعدّلة على إمكانيّة مطالبة الزوج غير المفلس بالديون التي أوفاها لحساب الزوج المفلس كسائر الدائنين في التفليسة، ما لم يثبت إيفاء تلك الديون من مال الزوج المفلس.

وقد اغتنم المشرّع فرصة تعديل هذه الموادّ ليساوي بين حقوق كلّ من المرأة والرجل في هذا المجال على الأقلّ، كونه استبدل «زوجة المفلس» بـ «الزوج غير المفلس»، ما من شأنه أن يحمي حقوق المرأة العاملة والتاجرة وبالتالي، أن يشجّع استثماراتها.

سنعرض في القسم الثاني إمكانيّة الاستفادة من المفاهيم الجديدة التي كرّسها قانون 126 لتشجيع الاستثمار وتبسيط المعاملات.

2. تكريس مفاهيم جديدة ودورها في تشجيع الاستثمار وتبسيط المعاملات

تندرج المفاهيم الجديدة التي كرّسها قانون 126 تحت ثلاثة عناوين رئيسية: الشفافيّة والتحديث والتبسيط.

الشفافيّة

شجّع المشرّع الشفافيّة عن طريق إلزام الشركات نشرَ معلومات مفصَّلة عنها من جهة (أ)، وتحصين الرقابة على بعض المعلومات من خلال نصوص تفعّل استقلاليّة وموضوعيّة مفوّضي المراقبة من جهة ثانية (ب)، بالإضافة إلى تكريس أحكام خاصّة لمعاقبة الجرائم المالية من جهة ثالثة (ج)، ما من شأنه أن يخلق مناخاً يشجّع الاستثمار.

أ- نشر المعلومات

عمل قانون 126 على توسيع نطاق المعلومات التي يقتضي على التجّار والشركات نشرها من خلال تسجيلها في السجلّ التجاري. كما سهّل إطلاع الجمهور على هذه المعلومات من خلال النشر على موقع السجلّ التجاري الإلكتروني.

بالنسبة إلى المعلومات الجديدة التي ينبغي نشرها منذ قانون 126، تنصّ الفقرة 11 من المادّة 26 المعدّلة من قانون التجارة على وجوب الكشف عن هويّة أصحاب الحقّ الاقتصادي عند تأسيس أيّ شركة، كما تفرض المادّة 27 المعدّلة تسجيل كلّ تعديل يطرأ على تلك الهويّة.

أمّا المادّة 101 المعدّلة من قانون التجارة، فتلزم أعضاء مجالس إدارة الشركات المساهمة أن يودعوا سنوياً لدى أمانة السجلّ التجاري تقارير مفوّضي المراقبة ومجلس الإدارة مع البيانات المالية الإفرادية والمجمّعة للسنة المنصرمة، ومحضر الجمعيّة العمومية للمساهمين التي وافقت على البيانات المالية والتقارير، على أن يتمّ إيداع كلّ هذه المستندات خلال شهرَيْن من تاريخ موافقة الجمعيّة العمومية على البيانات المالية، بدون أن يتجاوز الحادي والثلاثين من كانون الأوّل من السنة الجارية، تحت طائلة غرامة بمبلغ مئة ألف ليرة لبنانية سنوياً عن كلّ مستند لا يتمّ إيداعه أصولاً (المادّة 101 المعدّلة من قانون التجارة).

ولتفعيل الشفافيّة في هذا المجال، ألزمت المادّة 101 المعدّلة أن يتمّ نشر المستندات السابق ذكرها إلكترونياً على موقع السجلّ التجاري بعد سنتَيْن من بدء نفاذ قانون 126 على أن يكون ذلك النشر متاحاً للجمهور. كما ألزمت المادّة 98 المعدّلة من قانون التجارة أن يتمّ نشر تسجيل الشركات بالطريقة الإلكترونية نفسها المتاحة للجمهور وضمن مهلة السنتين نفسها.

ب- تحصين رقابة مفوّضي المراقبة

حصّن قانون 126 رقابة مفوّضي المراقبة الأساسيين على الشركات المساهمة من خلال أحكام جديدة تفعّل استقلاليّتهم وموضوعيّتهم.

فحدّدت المادّة 172 المعدّلة من قانون التجارة مهلة قصوى لتجديد تعيين مفوّضي المراقبة الأساسيين من قِبل الشركة وهي خمس سنوات متتالية فقط، في حين لم يكن تجديد التعيين محدّداً زمنياً في السابق.
أمّا المادّة 177 المعدّلة، فقد منعت أن يكون لمفوّضي المراقبة مصلحة خارجة عن إطار تفويضهم، بخاصّة عبر العقود الاستشارية مع الشركة أو مع مساهم شخص معنوي أو مساهم أو مجموعة مساهمين يملكون 10% أو أكثر من رأسمال الشركة.

وقد عُدّلت المادّة 167 من قانون التجارة لتوضّح أنّ مفوّضي المراقبة هم من بين الأشخاص الذين قد يتحمّلون ديون شركة مفلسة في حال ظهور عجز في موجوداتها إذا قرّرت المحكمة ذلك، إلّا إذا أثبتوا أنّهم اعتنوا بمراقبة الشركة اعتناء «المهني الحريص والفاعل» (وكان النصّ السابق يشير إلى الموكلين بمراقبة الشركة بدون تسمية مفوّضي المراقبة، ويأخذ بمعيار «الوكيل المأجور» لتقييم المراقبة).

ج- معاقبة الجرائم المالية

أضاف قانون 126 باباً جديداً إلى الكتاب الثاني من قانون التجارة، الباب الثامن، يعاقب جرائم مالية عدّة، بخاصّة في قانون الشركات (الموادّ 253 مكرّر 1 إلى 253 مكرّر 3 من قانون التجارة).

فاستحدثت المادّة 253 مكرّر 1 جريمة إساءة استعمال أموال الشركة من قِبل المدراء والمفوّضين بالتوقيع عن الشركة، في حين كان يقضي في السابق الاستعانة بالجرائم العامة المحدّدة في قانون العقوبات، مثل الاحتيال وإساءة الائتمان، لمعاقبتهم في هذا المجال.

أمّا المادّة 253 مكرّر 2، فقد عاقبت تنظيم ونشر بيانات مالية غير صادقة من قِبل المدراء والمفوّضين بالتوقيع عن الشركة الذين يقصدون إخفاء الوضع الحقيقي للشركة. وبذلك، لم يعد ضرورياً إثبات التزوير لمعاقبتهم على هذه المخالفات. كما تعاقب الفقرة 2 من المادّة 253 مكرّر 2 مفوّضي المراقبة الذين يقدمون عن قصد على إخفاء هذه المخالفات في تقاريرهم، ضمانة لأعلى درجات الشفافيّة.

التحديث

اقتبس المشرّع من النصوص الخاصّة بالمصارف اللبنانية وأجاز للشركات إصدار أدوات مالية عدّة كانت محصورة بالمصارف في السابق، كالأسهم التفضيلية بدون حقّ التصويت (أ) وإيصالات الإيداع العمومية (ب). كما كرّس المشرّع اللبناني صلاحيّات عدّة لمدير عامّ الشركة المساهمة، تجعل منه جهازاً مستقلّاً عن سائر أجهزة الشركة المساهمة، في حال أرادت الشركة ذلك، أسوة بالمشرّع الفرنسي (ج).

أ- الأسهم التفضيلية بدون حقّ التصويت:

وسّع المشرّع اللبناني نطاق الأسهم التفضيلية بدون حقّ التصويت (التي كانت المصارف اللبنانية سبّاقة في إصدارها عملاً بالقانون رقم 308 تاريخ 2001/3/4) في قانون 126، عندما أجاز إصدارها من قِبل الشركات المساهمة كافّة، على ألّا تتجاوز نسبة 30% من الأسهم التي تمثّل رأسمال الشركة في تاريخ إصدارها.

تتميّز الأسهم التفضيلية المنصوص عليها في المادّ 121 مكرّر 1 وما يليها من قانون التجارة بالامتيازات أو الحقوق أو المنافع المادّية أو الأولويّات التي تمنحها لمالكيها بالمقارنة مع الأسهم العادية في الشركة، غير أنّها محرومة من حقّ المشاركة في النقاش والتصويت في الجمعيّات العمومية لمساهمي الشركة كما أنّها مجرّدة من حقّ تولّي عضوية مجلس إدارة الشركة وحقّ اقتسام موجودات الشركة (المادّة 121 مكرّر 1 من قانون التجارة). فهي بذلك تختلف ليس فقط عن الأسهم العادية، بل أيضاً عن الأسهم ذات الأفضلية المكرّسة في المادّة 110 من قانون التجارة، التي تمنح مالكيها منافع مادّية فقط بدون أن تحرمهم من حقّ المشاركة والتصويت في الجمعيّات العمومية للمساهمين أو من سائر الحقوق.

وقد حرص المشرّع على حماية مالكي الأسهم التفضيلية:

• فلم يكتفِ بتخصيص جمعيّة خاصّة بهم في المادّة 121 مكرّر 6، على منوال جمعيّة حملة سندات الدين أو الجمعيّة الخاصّة بفئة من الأسهم، المنصوص عليها في المادّة 111 من قانون التجارة، ممّا يحتّم أخذ موافقة تلك الجمعيّة الخاصّة بالنصاب والتصويت المطلوبَيْن في الجمعيّات غير العادية للمساهمين في حال اتّخذت الجمعيّة العمومية للمساهمين أيّ قرار من شأنه أن ينقص حقوق مالكي الأسهم التفضيلية؛

• بينما نصّت المادّة 121 مكرّر 5 علاوة على ذلك على حالات يكتسب فيها أصحاب الأسهم التفضيلية حقّاً بالتصويت، سواء (1) عند تخلّف الشركة عن تأمين الامتيازات والحقوق والأولويّات المقرَّرة للأسهم التفضيلية، منها تخلّف الشركة عن دفع ربح أولوي مقرّر للأسهم التفضيلية عن سنة مالية واحدة على الرغم من توافر أرباح عن تلك السنة، أو (2) في الجمعيّات العمومية للمساهمين المتعلّقة بتغيير موضوع الشركة أو شكلها أو بتحرير زيادة رأسمالها عيناً أو بحلّها قبل الأجل أو بعمليّات الضمّ أو الدمج أو الانشطار التي تكون فريقاً فيها؛

• كما نظّم قانون 126 حقوق أصحاب الأسهم التفضيلية في حالات عدّة مثل: زيادة رأسمال الشركة (المادّة 121 مكرّر 8 من قانون التجارة)، أو استرداد الشركة لرأسمالها (المادّة 121 مكرّر 9)، أو شراء الشركة للأسهم التفضيلية (المادّة 121 مكرّر 10)، أو حلّ الشركة وتصفيتها (المادّة 121 مكرّر 11)، أو تحويل الأسهم التفضيلية إلى أسهم عادية (المادّة 121 مكرّر 12)؛

ب- إيصالات الإيداع العمومية (المواد 458 مكرّر 1 إلى 458 مكرّر 3 من قانون التجارة):

استعان المشرّع هنا أيضاً بتجربة سابقة في القطاع المصرفي اللبناني في استقطاب رؤوس الأموال، فسمح للشركات المساهمة بالاستعانة بمصدر خارج لبنان يصدر إيصالات إيداع عمومية، وهي صكوك اسمية قابلة للتداول

مرتبطة بأسهم الشركة تصدر عن مصرف أو مؤسسة مالية خارج لبنان وتدرج في الأسواق المالية المنظّمة (المادّة 458 مكرّر 1 من قانون التجارة).

فمُكتَتِب الصكّ هو مستثمر في أداة مالية قابلة للتداول في الأسواق المالية المنظَّمة خارج لبنان (مثلاً: بورصة نيويورك)، يستفيد من العائدات المالية للسهم الأساسي الذي يرتبط به الصكّ، على أن يبقى السهم بحيازة مركز حفظ ومقاصّة الأدوات المالية للبنان والشرق الأوسط (ميدكلير). ولا يمكن أن تتخطّى الأسهم الممثَّلة بإيصالات الإيداع العمومية نسبة 30% من الأسهم المكوِّنة لرأسمال الشركة مُصدِرة الأسهم والمدفوع ثمنها بالكامل.

وقد تضمّن قانون 126 أحكام عدّة تنظّم وتحمي حقوق مالكي إيصالات الإيداع العمومية، كحقّ استبدال الإيصالات بأسهم أساسية في الشركة، وحقوق الإيصالات عند حلّ وتصفية الشركة، وحقّ إعطاء تعليمات لمصدر الإيصالات للتصويت في الجمعيّات العمومية للشركة مصدرة الأسهم الأساسية في بعض الأحيان، مع حرص المشرّع على التذكير بضرورة احترام قانون اكتساب غير اللبنانيين حقوقاً عينية عقارية في لبنان.

ج- استقلاليّة المدير العامّ في الشركة المساهمة (المادّة 153 من قانون التجارة):

سمح قانون 126 للشركات المساهمة اللبنانية أن تفصل في نظامها، في حال أرادت ذلك، بين رئاسة مجلس الإدارة وإدارة الشركة من خلال تعيين مدير عامّ مستقلّ عن رئيس مجلس الإدارة: ففي حالة الفصل هذه، يمثّل المدير العامّ الشركة لدى الغير ويسيّر أعمال الشركة اليومية في حين يقوم رئيس مجلس الإدارة بترؤّس مجلس الإدارة والإشراف العامّ على سير الأعمال في الشركة ويوجّه التوجيهات العامّة غير الملزمة إلى المدير العامّ (المادّتان 153 و157 المعدّلتان من قانون التجارة).

بالتالي، أصبح ممكناً للشركة المساهمة أن تختار بين:

- إعطاء رئيس مجلس الإدارة منصب المدير العامّ، كما كان الوضع في السابق، مع إمكانيّة تعيين مدير عامّ مساعد أو أكثر من قِبل مجلس الإدارة، بناء على اقتراح رئيسه ليعمل على مسؤوليّة هذا الأخير الشخصيّة؛
والفصل بين منصبَيْ رئيس مجلس الإدارة والمدير العامّ، كجهازَيْن مستقلَّيْن في الصلاحيّات والمسؤوليّة، مع إمكانيّة اقتراح المدير العامّ حصراً تعيين مدير عامّ مساعد أو أكثر من قِبل مجلس الإدارة، يقوم بوظيفته على مسؤوليّة المدير العامّ الشخصية.

- ولم تتضمّن المادّة 157 من قانون التجارة بعد تعديلها فقرة مماثلة للفقرة الأخيرة من النصّ القديم لتلك المادّة التي كانت تلزم الشركة المساهمة بأعمال ممثّليها «ضمن نطاق صلاحيّاتهم» فقط، مع ضرورة الاستحصال على ترخيص أو مصادقة جمعيّة المساهمين العمومية في ما يتجاوز هذا النطاق. فيبقى على المحاكم اللبنانية أن تحدّد نتائج إلغاء تلك الفقرة، وإذا ما كان مقصوداً من المشرّع أم لا، مع الأخذ بعين الاعتبار عدم قيام المشرّع بتعديل الموادّ التي تلزم سائر أنواع الشركات بأعمال ممثّليها ضمن حدود صلاحيّاتهم المحدّدة في نظام الشركة، كالمادّة 58 من قانون التجارة بالنسبة إلى شركة التضامن، والمادّة 16 فقرة 2 من المرسوم الاشتراعي رقم 1967/35 بالنسبة إلى الشركة محدودة المسؤولية.

التبسيط

بهدف تبسيط النصوص القانونية، حرص قانون 126 على توضيح أحكام وإجراءات اندماج الشركات وانشطارها، إلى جانب تصحيح أو تبسيط غيرها من الأحكام والإجراءات.

أ- توضيح اندماج الشركات وانشطارها (المواد 210 الى 213 مكرّر 26 من قانون التجارة):

خصّص المشرّع قسماً كبيراً من قانون 126 (ثلاثون مادّة، بالتحديد) لتوضيح أحكام وإجراءات اندماج الشركات وانشطارها.

فقد فصّل الباب التاسع المستحدَث من قانون التجارة شروط وإجراءات كلّ من الاندماج والانشطار بطريقة مبسّطة، بعد تعريفهما في المادّة 210 من قانون التجارة، مركّزاً بشكل خاصّ على:

- حلّ الشركات الزائلة في اندماج الشركات أو انشطارها، بدون تصفيتها (المادّة 212 من قانون التجارة)؛

- تحديد سقف للعلاوة النقدية التي يمكن أن تُدفَع للشركاء في الشركات الزائلة نتيجة الاندماج أو الانشطار، بالإضافة إلى الأسهم أو الحصص المستبدَلة التي يحصلون عليها في الشركات المستفيدة من الاندماج أو الانشطار: فلا يمكن أن تتجاوز تلك العلاوة 10% من القيمة الاسمية للأسهم أو الحصص المعطاة لهم في الشركات المستفيدة (المادّة 212 من قانون التجارة)؛

- إعفاء كافّة الإجراءات والمعاملات التي تقتضيها عمليّتا الاندماج والانشطار من رسم الطابع المالي (المادّة 213 مكرّر 20 من قانون التجارة)؛

- إعفاء إجراءات ومعاملات عمليّة الاندماج بين الشركات من جميع رسوم الطوابع والفراغ والانتقال وكتابة العدل والتسجيل لدى مختلف المراجع الرسمية (المادّة 213 مكرّر 21 من قانون التجارة)، وتطبيق الإعفاء نفسه على إجراءات ومعاملات عمليّة الانشطار، فقط في حال أدّت إلى إنشاء شركتَيْن مستحدثتَيْن أو أكثر، وليس في حال تمّ الانشطار لصالح شركة أو شركات قائمة (المادّة 213 مكرّر 24 من قانون التجارة).

ب- تبسيط وتصحيح أحكام مختلفة:

سعى قانون 126 إلى تبسيط إجراءات أخرى، غير تلك المتعلّقة باندماج وانشطار الشركات، وإلى تصحيح بعض الأخطاء الواردة في قانون التجارة.

فأجازت الفقرة 10 من المادّة 26 المعدّلة من قانون التجارة أن تتّخذ الشركات محلّ إقامة لدى ممثّلها القانوني، ممّا يشكّل خطوة مهمّة نحو تسهيل تأسيس الشركات، بخاصّة في المرحلة التي تسبق مباشرة أعمالها.

كما عُدِّلت المادّة 45 من قانون التجارة، فأصبحت توضّح مسؤوليّة الأشخاص الذين يعملون باسم شركة قيد التأسيس، فتعتبرهم مسؤولين بالتضامن عن تلك الأعمال ما لم تأخذها الشركة على عاتقها بعد تأسيسها على غرار القانون الفرنسي في هذا المجال. غير أنّ المشرّع لم ينجح في توحيد الأحكام التي ترعى المسؤوليّة عن أعمال الشركات قيد التأسيس. فقد بقيت المادّة 79 من قانون التجارة الخاصّة بالشركات المساهمة غير معدّلة وهي تحمّل مؤسّسي الشركة المساهمة (وليس الأشخاص الذين يعملون فعلياً باسم شركة قيد التأسيس) مسؤوليّة تضامنية بالنسبة إلى الالتزامات التي تُعقد والنفقات التي تُبذل من أجل تأسيس الشركة.

وقد اغتنم المشرّع فرصة إقرار قانون 126 ليوضّح حقوق كلّ من أصحاب حقَّيْ الانتفاع والرقبة على الأسهم، وذلك بالنسبة إلى حضور الجمعيّات العمومية للمساهمين (المادّة 116 من قانون التجارة)، وممارسة حقّ الأولويّة في الشراء عند تفرّغ مساهم عن أسهمه (المادّة 118 من قانون التجارة)، وموجب تسديد ثمن السهم (المادّة 121 من قانون التجارة)، والحقّ في عضويّة مجلس الإدارة (المادّة 146 من قانون التجارة)، وحقّ الاكتتاب بزيادة رأسمال الشركة (المادّة 205 من قانون التجارة).

أمّا المادّة 154 من قانون التجارة، فقد عُدّلت لتفعّل موانع الجمع بين المناصب في مجالس إدارة الشركات. فقانون 126 زاد عدد المناصب التي يمكن جمعها في هذا المجال وألغى التمييز الذي كان موجوداً في النصّ القديم بين الأشخاص الذين تتجاوز سنّهم سبعين سنة والذين لا يتجاوزون السبعين. إلّا أنّ التفعيل الحقيقي للنصّ جاء عن طريق تحديد نتائج مخالَفة الموانع بشكل مفصّل تتراوح بين إنذار بتصحيح الوضع، فاستقالة حكمية وردّ الأجور والمكافآت المقبوضة في حال عدم المعالجة، مع إمكانيّة طلب إبطال القرارات المتَّخذة في مجلس الإدارة المنعقد بحضور المخالِف، في حين كان النصّ القديم يعدّد الموانع بدون معاقبتها.

كذلك الأمر بالنسبة إلى الاجتماعات في الشركات المساهمة: فقد سهّل المشرّع انعقادها بتكريسه إمكانيّة المشاركة في اجتماعات كلّ من مجلس الإدارة والجمعيّة العمومية للمساهمين عبر تقنيّة الاتّصال المرئي والمسموع عن بعد أو وسائل تقنية أخرى (المادّتان 156 و181 من قانون التجارة)، مع تبيان الشروط والإجراءات الواجب مراعاتها في هكذا اجتماعات. وقد استثنى المشرّع اجتماعات مجلس الإدارة المخصّصة لإعداد واعتماد الحسابات والبيانات المالية السنوية والتقارير من إمكانية استخدام التقنيات السابق ذكرها.

كما حاول المشرّع تبسيط استحصال أعضاء مجلس إدارة الشركة المساهمة على ترخيص مسبق بالنسبة إلى العقود المُبرَمة بينهم وبين الشركة، أو بين الشركة وشركة أخرى يملكون فيها حصصاً أو يشغلون فيها منصباً إدارياً، من خلال تكريس صلاحيّة مجلس الإدارة في منح هكذا ترخيص مُسبَق عوضاً عن الجمعيّة العمومية كما كان وارداً في النصّ القديم من المادّة 158 من قانون التجارة. غير أنّ التعديل بقي غير مكتمل في هذا الإطار، لا بل عديم الفائدة، لأنّ الفقرة الأخيرة من المادّة 158 المعدّلة اشترطت مصادقة الجمعيّة العمومية على ترخيص مجلس الإدارة لاعتباره نافذاً، في حين يوضّح القانون الفرنسي أنّ العقود التي لا تصادق عليها الجمعيّة لا تؤثّر على حقوق الأشخاص الثالثين، باستثناء حالات الغش، ولا يربط نفاذ العقود بمصادقة الجمعيّة عليها (المادّة ل 41-225 من قانون التجارة الفرنسي).

والجديد أيضاً في المادّة 158 أنّها وسّعت نطاق الأشخاص الخاضعين لموجب الاستحصال على ترخيص مسبق ليشمل أيضاً، المساهمين الذين يملكون بصورة مباشرة أو غير مباشرة حقوق تصويت تزيد عن خمسة بالمائة في رأسمال الشركة، إلى جانب رئيس وأعضاء مجلس الإدارة والمدير العامّ والمدير العامّ المساعد، في حين لم يفرض النصّ القديم من المادّة 158 الترخيص المسبق إلّا على أعضاء مجلس الإدارة.

أمّا بالنسبة إلى تصحيح بعض الأخطاء في قانون التجارة، فقد عدّل قانون 126 المادّتَيْن 199 و204 من قانون التجارة ليصبح التصويت في الجمعيّات العمومية العادية وغير العادية لمساهمي الشركات المساهمة مبنياً على أصوات أسهم المساهمين بدلاً من عدد المساهمين كما ورد خطأً في النص القديم من المادّتَيْن 199 و204.
في الختام، لا بدّ من الملاحظة أنّ المشرّع أنجز تعديلات مهمّة في قانون التجارة تشجّع الاستثمار وتسهّل المعاملات، بالرغم من الثغرات والملاحظات السابق ذكرها.